



23.3.2012

## Eduskunnan oikeusasiamies

### Sisäasiainministeriön kertomus poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuodelta 2011

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 2011. Poliisihallitus on laatinut tiedoista oman selvityksensä, jonka se on toimittanut sisäasiainministeriölle.

Poliisihallituksen laatiman selvityksen alkuosassa on käsitelty tiedonhankinnan määrällisiä tietoja. Tiedoista käy ilmi, että lukumäärätiedoissa ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia edelliseen vuoteen verrattuna.

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 2011.

Poliisijohtaja Pentti Saira

Poliisiylitarkastaja Keijo Suuripää

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä. Sisäasiainministeriö SM 23.03.2012 klo 11.12. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

#### Liitteet

Poliisihallituksen selvitys sisäasiainministeriölle poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuonna 2011  
Keskusrikospoliisin raportti salaisten pakkokeinojen käytön valvonnasta vuodelta 2011 (salassa pidettävä, suojaustaso III)  
Suojelupoliisin raportti salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta 2011 (salassa pidettävä, suojaustaso II)



1.3.2012

Sisältää II -suojaustason salassa pidettävän osion, LIITE 1

**POLIISIHALLITUKSEN SELVITYS SISÄASIAINMINISTERIÖLLE  
POLIISIN TIEDONHANKINNASTA JA VALVONNASTA VUONNA  
2011**

**- SISÄLLYSLUETTELO -**

1. YLEISTÄ.....	3
2. TIEDONHANKINNAN LUKUMÄÄRÄTIEDOT JA NIIDEN ARVIOINTIA.....	4
2.1 Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ja -valvonta .....	4
2.1.1 Yleistä.....	4
2.1.2 Rikoksesta epäiltyjen ja lupien määrät .....	5
2.1.3 Telepakkokeinovaatimukset .....	6
2.1.4 Liittymät .....	8
2.1.5 Tuomioistuinten asettamat erityisehdot.....	9
2.1.6 Telepakkokeinojen kohdistuminen rikostyypeittäin .....	10
2.1.7 Tutkinnanjohtajien merkitysarviot .....	13
2.1.8 Pakkokeinojen käytöstä ilmoittamisen siirtäminen ja kokonaan ilmoittamatta jättäminen ....	15
2.1.9 Kuuntelukiellot .....	18
2.2. Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta.....	18
2.3 Poliisi- ja pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu .....	21
2.3.1 Poliisilain mukainen tekninen tarkkailu.....	21
2.3.2 Pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu.....	21
2.4 Muu poliisin tiedonsaantioikeus .....	21
2.5 Peitetoiminta .....	21
2.6 Valeosto .....	22
2.7 Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen.....	23
3. SUORITETTU LAILLISUUSVALVONTA JA VALVONTAHAVAINNOT.....	24
3.1 Yleistä .....	24
3.2 Poliisihallituksen valvontahavainnot.....	25
3.2.1 Poliisin paikalliset yksiköt .....	25
3.2.2 Poliisin valtakunnalliset yksiköt .....	27
3.2.3 Salaisen tiedonhankinnan seurantaryhmä .....	28
3.3 Poliisin yksiköiden valvontahavainnot.....	29
4. YHTEENVETO VIIMEVUOSIEN VALVONNAN TEHOSTAMISTOIMENPITEISTÄ.....	30
5. LOPUKSI.....	44



## 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 alussa aloitti toimintansa sisäasiainministeriön alainen uusi keskushallintoviranomainen Poliisihallitus, joka toimii poliisin ylijohdona. 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 tulosohtauksesta 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 2011 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 poliisitarkastaja Juha Henttala.

Ylimpänä 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 2011 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 (PolL 33 §);
- tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi laadittujen harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärrien asiakirjojen käytön (PolL 33a §);
- peitetoiminnan ja valeoston käytön (PolL 32a §) sekä
- tietolähdetoiminnan (PolL 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, mutta tiedot eivät kuitenkaan ole yksilöiviä. Julkisessa osiossa tarkkojen lukumäärätietojen esiintuomista valeoston ja peitetoiminnan käytössä rajaavat osaltaan peitetoiminta- ja valeosto-operaatioiden vähäinen määrä, törkeiden rikosten paljastamisen ja selvittämisen keskenäisyys, 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; sitä käsitellään tämän selvityksen salaisessa osiossa. Myöskään 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 kautta tapahtuvaksi. Järjestelmästä käytetään SALPA -lyhennimenimikettä. 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 2011 aikana. Tilastolukuja käsiteltäessä vuoden 2011 tilastoluvun perässä sulkeissa oleva luku tarkoittaa vuoden 2010 vastaavaa tilastolukua.

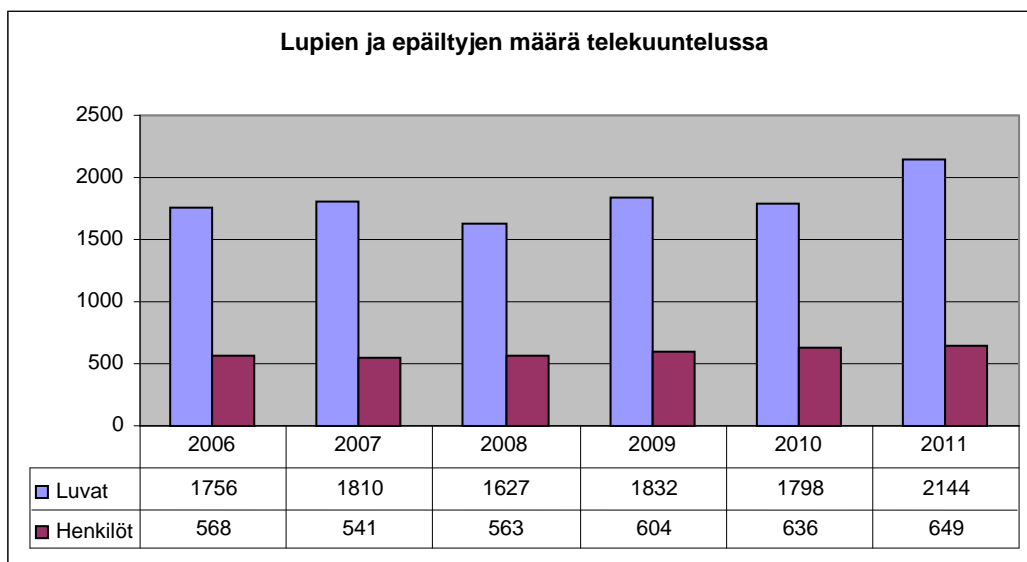
Tutkinnanjohtajat vaativat telekuuntelua koskevan vaatimuksen yhteydessä myös samanaikaista lupaa televalvonnalle. Tämä johtuu lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta eli siitä, pitääkö ja miltä osin, telekuuntelulupa sisällään myös telekuuntelun aikaiset teletunnistetiedot vai ei. Telekuuntelun ja -valvonnan 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; henkilöt, joihin toimenpide tuomioistuimen päätöksellä kohdistui. Teleliittymiin, teleosoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuvien lupien määrät kuvaavat pikemminkin toimintaympäristössä – erityisesti viestintäteknologiassa ja lainsäädännössä – tapahtuneita muutoksia kuin varsinaisesti rikoksesta epäiltyihin kohdistuvien telepakkokeinojen käytön määrää.

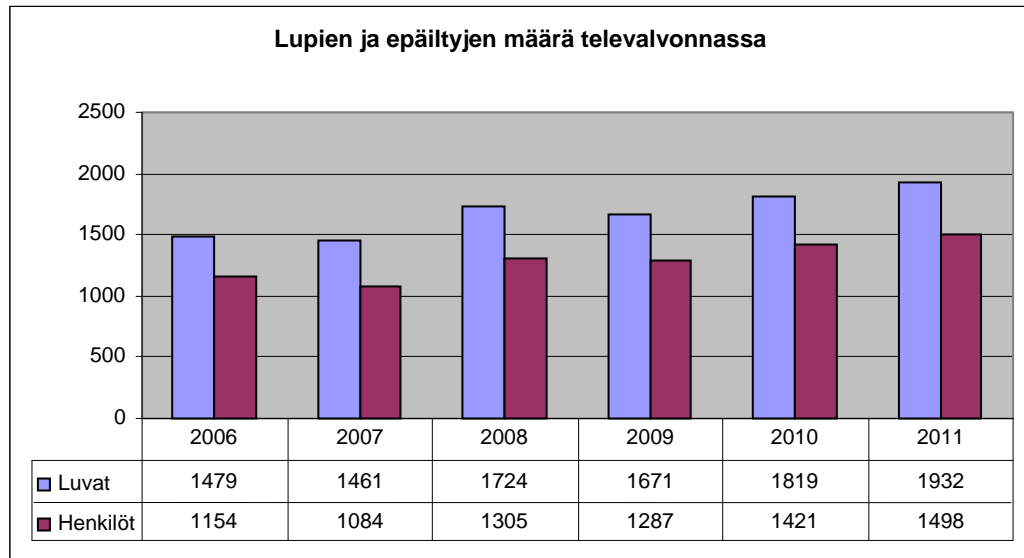
Telepakkokeinolupien ja telepakkokeinojen kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen henkilöiden määrät ovat viime vuosina pysyneet samalla tasolla. Suomessa vallitsevan säännösten mukaan yhteen rikoksesta epäiltyyn, johon telepakkokeinoa kohdistetaan, voi kohdistua useita samaa pakkokeinolajia olevia lupia 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 2006 - 2011*

Viime vuosina sekä telekuuntelun kohdehenkilöiden että lupien määrässä ei ole ollut havaittavissa merkittäviä eroja. Erityisesti lupien määrässä on havaittavissa viime vuoden aikana kasvua. Telekuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrä vuonna 2011 lisääntyi 649:ään (636) ja lupien määrä lisääntyi 2144:ään (1798).

Vuoden vaihteessa toistaiseksi tuntemattomien epäiltyjen määrä telekuuntelussa oli 71 (74). 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.

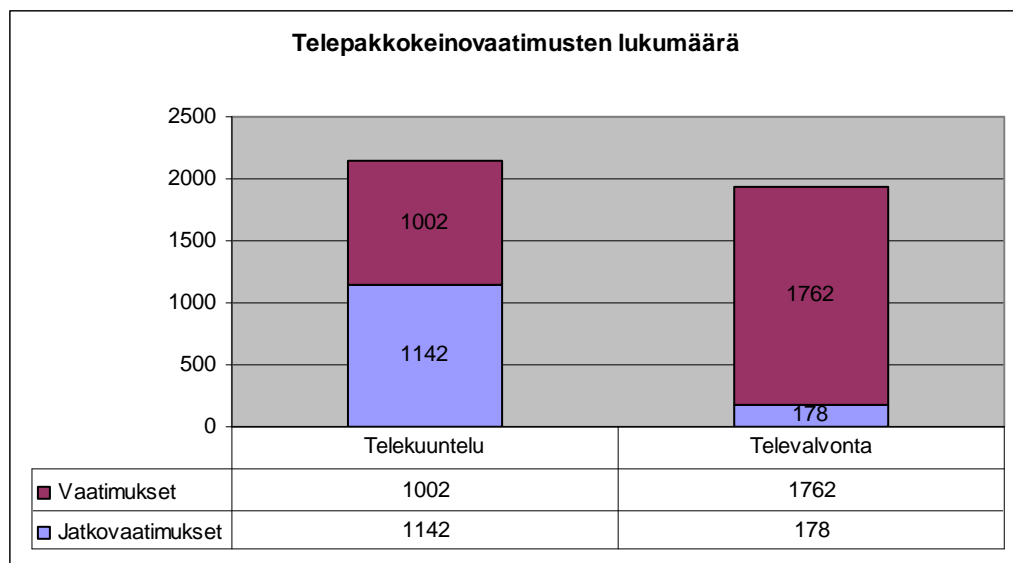


*Kaavio 2. Lupien ja rikoksesta epäiltyjen lukumäärät televalvonnassa vuosina 2006 - 2011*

Viime vuosina sekä televalvonnan kohdehenkilöiden että myönnettyjen lupien määrissä 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 2011 televalvontalupia myönnettiin 1932 (1819) ja ne kohdistuivat 1498 (1421) henkilöön.

Vuoden vaihteessa toistaiseksi tuntemattomien epäiltyjen määrä televalvonnassa oli 327 (262).

### 2.1.3 Telepakkokeinovaatimukset



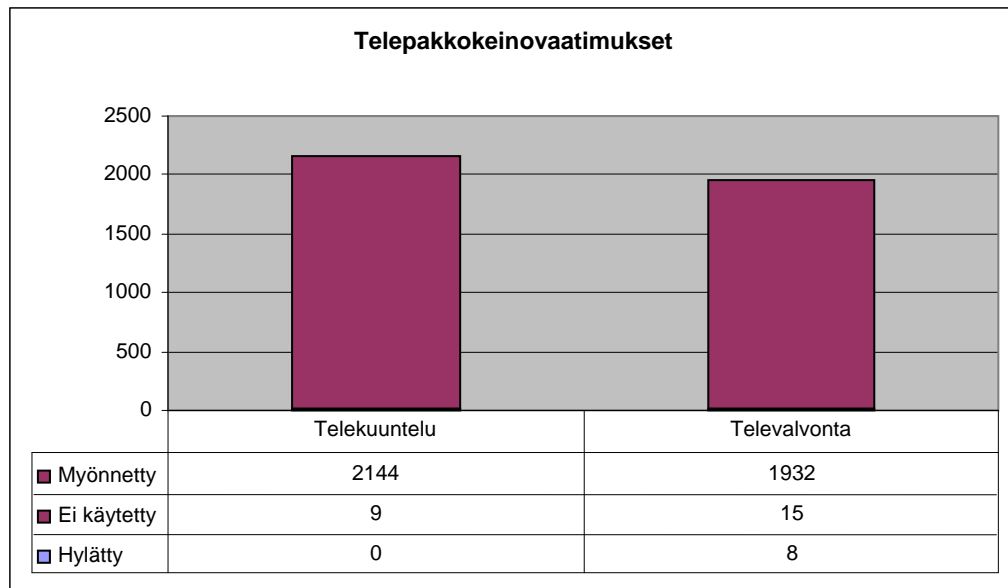
*Kaavio 3. Vaatimusten ja jatkoaikavaatimusten lukumäärät vuonna 2011*



Edellä esitettyihin lukuihin sisältyvät kaikki yksittäisiin liittymiin, telesoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuneiden vaatimusten lukumäärät sisältäen myös uudet vaatimukset eli ns. jatkoaikavaatimukset. Telekuuntelussa 53 % (49 %) luvista oli ns. jatkolupia ja televalvonnassa jatkolupien osuus oli 10 % (9 %).

Telekuunteluvaatimusten (sisältää samanaikaisen televalvonnan) lukumäärä on edelliseen vuoteen verrattuna kasvanut 2144 (1801). Telekuunteluun liittyviä jatkoaikavaatimuksia oli 2011 vuonna 1142, joka osoittaa määrän kasvua edellisen vuoden 884 lukuun verrattuna.

Edelliseen vuoteen verrattuna televalvontavaatimusten määrä on lisääntynyt 1940:een (1836); näistä jatkovaatimusten määrä on lisääntynyt 178:aan edellisen vuoden määrästä (165).



*Kaavio 4. Myönnettyjen ja ei käytettyjen lupien määrät ja hylätyt vaatimukset vuonna 2011*

Kaaviossa ilmenee, mitä telepakkokeinovaatimuksille on tapahtunut vaatimuksen esittämisen jälkeen.

Myönnettyjen televalvontalupien määrä vuonna 2011 oli 1932 (1819), joista asianomistajan suostumukseen perustuvia lupia oli 134 (136). Asianomistajan suostumukseen perustuvat luvat ovat kohdistuneet asianomistajien liittymiin. Asianomistajan suostumukseen perustuvista luvista yhtä ei käytetty.

Tuomioistuimet eivät hylänneet yhtään vaatimusta (3), joka kohdistui samanaikaiseen telekuunteluun ja -valvontaan. Sen sijaan tuomioistuimet hylkäsivät 8 (7) vaatimusta, jotka kohdistuivat televalvontaan. Hylkäysten keskeisinä syinä ovat olleet muun muassa, että vaatimuksen tueksi ei ole esitetty konkreettisia seikkoja syytä epäillä -kynnyksen ylittymisestä tietyn rikosnimikkeen osalta sekä toimenpiteen keston 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. Vuonna 2011 esitutkinta-





vaiheessa tilanne oli muuttunut luvan myöntämisen jälkeen yksittäisissä tilanteissa niin, että telekuuntelun osalta 9 (7) lupaa ei käytetty ja televalvonnan osalta 15 (8) lupaa ei käytetty.

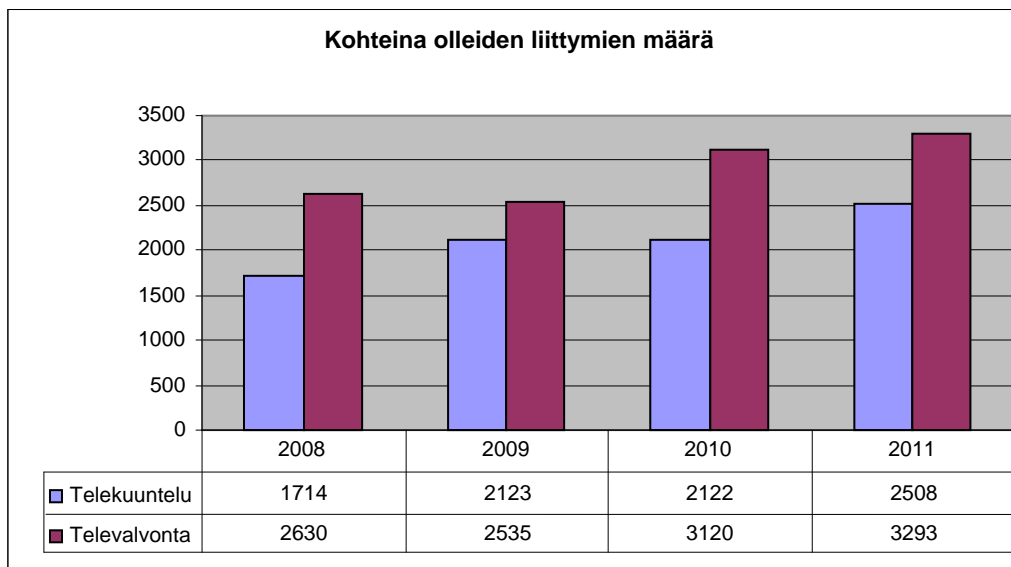
Mikäli pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa asia ei siedä viivytystä, pidättämiseen oikeutettu virkamies saa päättää toimenpiteestä siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Tällaisia pidättämiseen oikeutetun virkamiehen kiirepäätoyksellä aloitettuja televalvontoja oli vuonna 2011 14 (10), mikä on 0,8 % (0,6 %) kaikista pakkokeinolain perusteella myönnettyistä televalvontaluvista.

Vuonna 2011 myönnettyjen telekuuntelulupien määrä suhteessa rikoksesta epäiltyjen määrään oli 3,3 (2,8) lupaa / rikoksesta epäilty.

Vuonna 2011 myönnettyjen televalvontalupien määrä suhteessa rikoksesta epäiltyjen määrään oli 1,3 lupaa (1,3) / rikoksesta epäilty.

Vuonna 2011 tuomioistuimet myönsivät 195 (228) lupaa matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi (tolppalupa).

#### 2.1.4 Liittymät



*Kaavio 5. Telepakkokeinojen kohteena olleiden liittymien ja teleosoitteiden määrä vuosina 2008 - 2011*

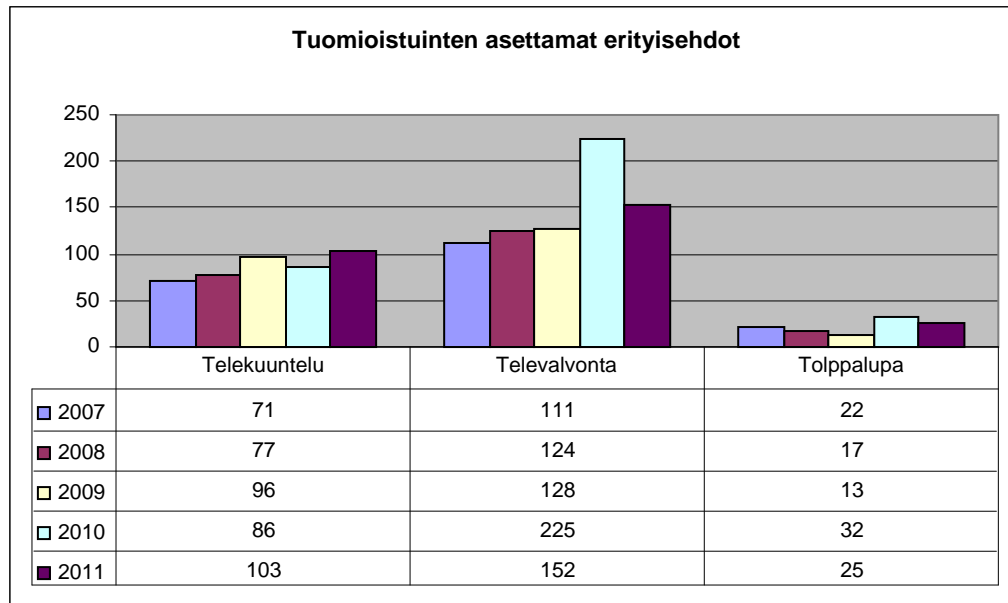
Telekuuntelua kohdistettiin 2011 vuonna 2508 (2122) liittymään ja televalvontaa kohdistettiin 3293 (3120) liittymään.

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 4517:ään (4075).



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

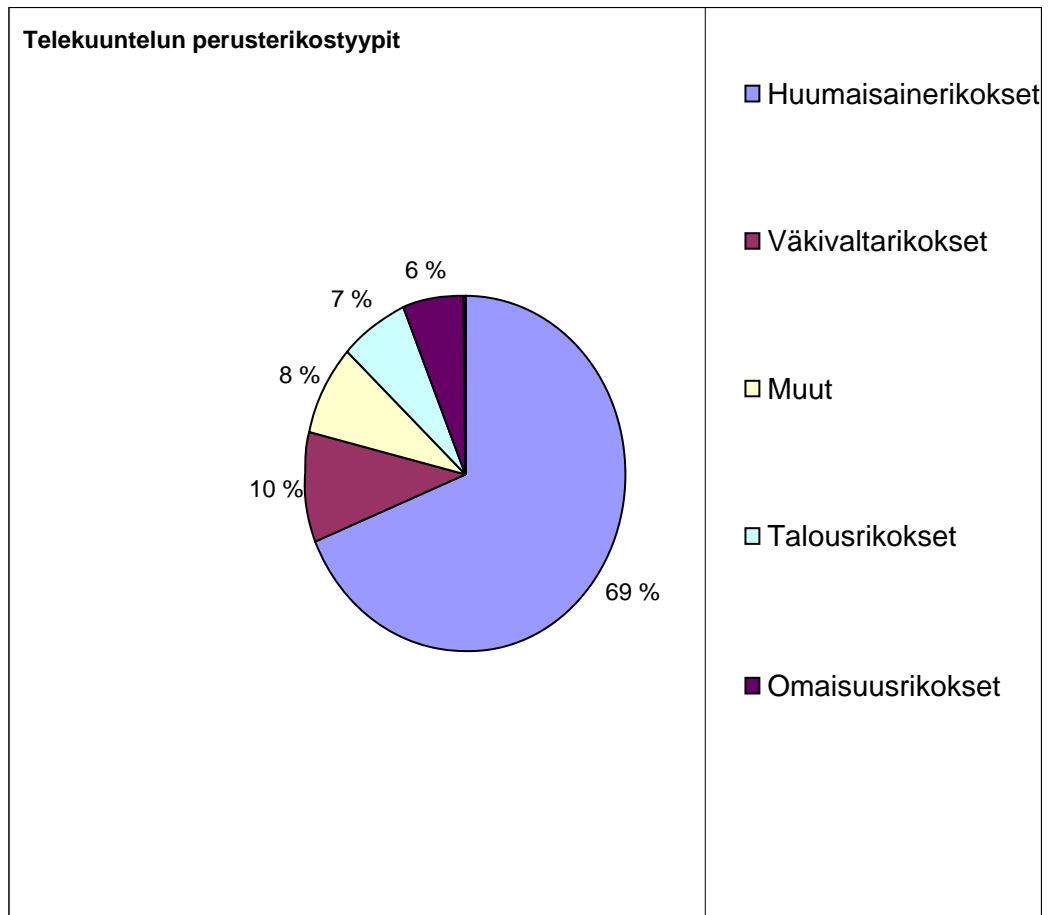


*Kaavio 6. Tuomioistuinten asettamien erityisehtojen lukumäärä lupapäätöksissä vuosina 2007 - 2011*

Tuomioistuimet asettivat 2011 erityisehtoja telekuuntelulupiin 103 (86), televalvontaan 152 (225) ja tolppalupiin 25 (32) kertaa. Erityisehtojen määrä on kasvanut vuonna 2011 ainoastaan telekuunteluiden kohdalla, muuten erityisehtojen määrä on laskenut. Käytännössä kyse on ollut pakkokeinon käyttöön liittyneiden aikamääreiden ja erityisesti yhden kuukauden määräajan tulkintaeroista.

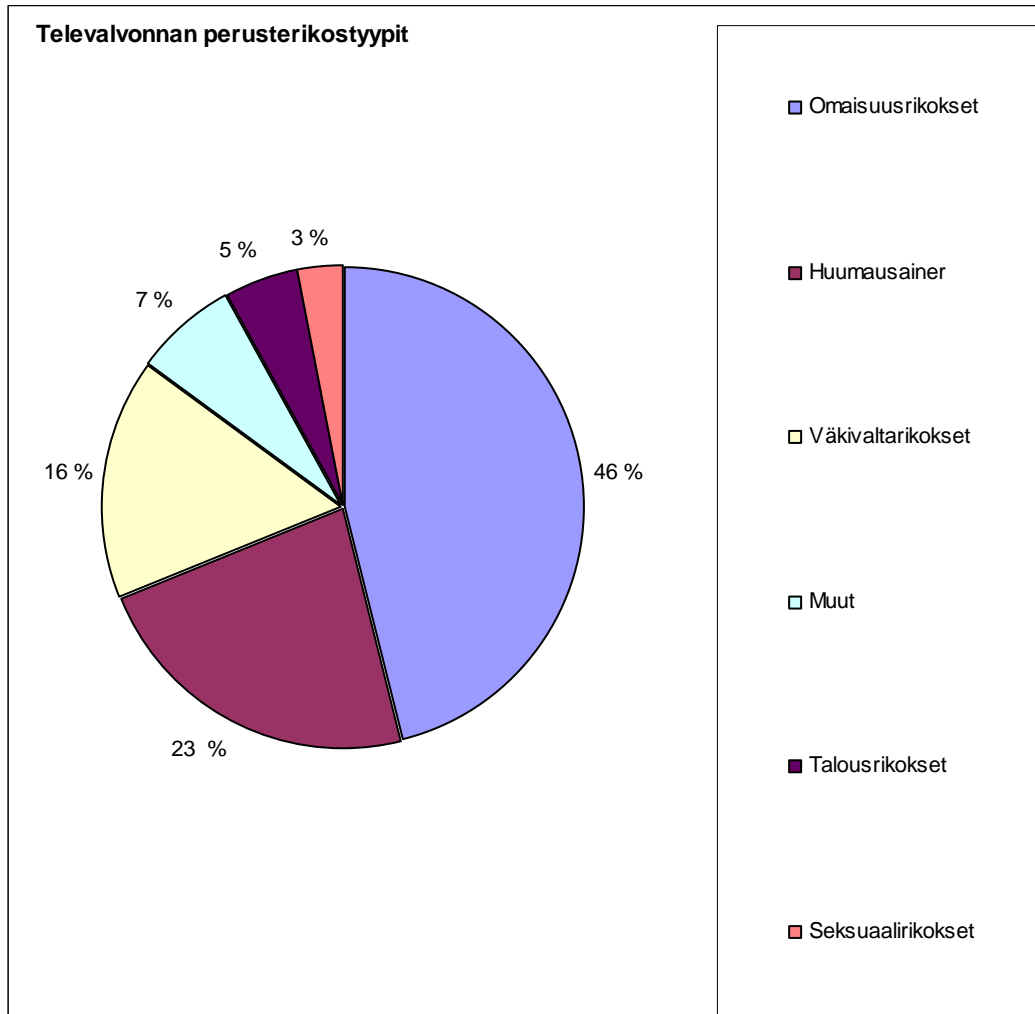


## 2.1.6 Telepakkokeinojen kohdistuminen rikostyypeittäin



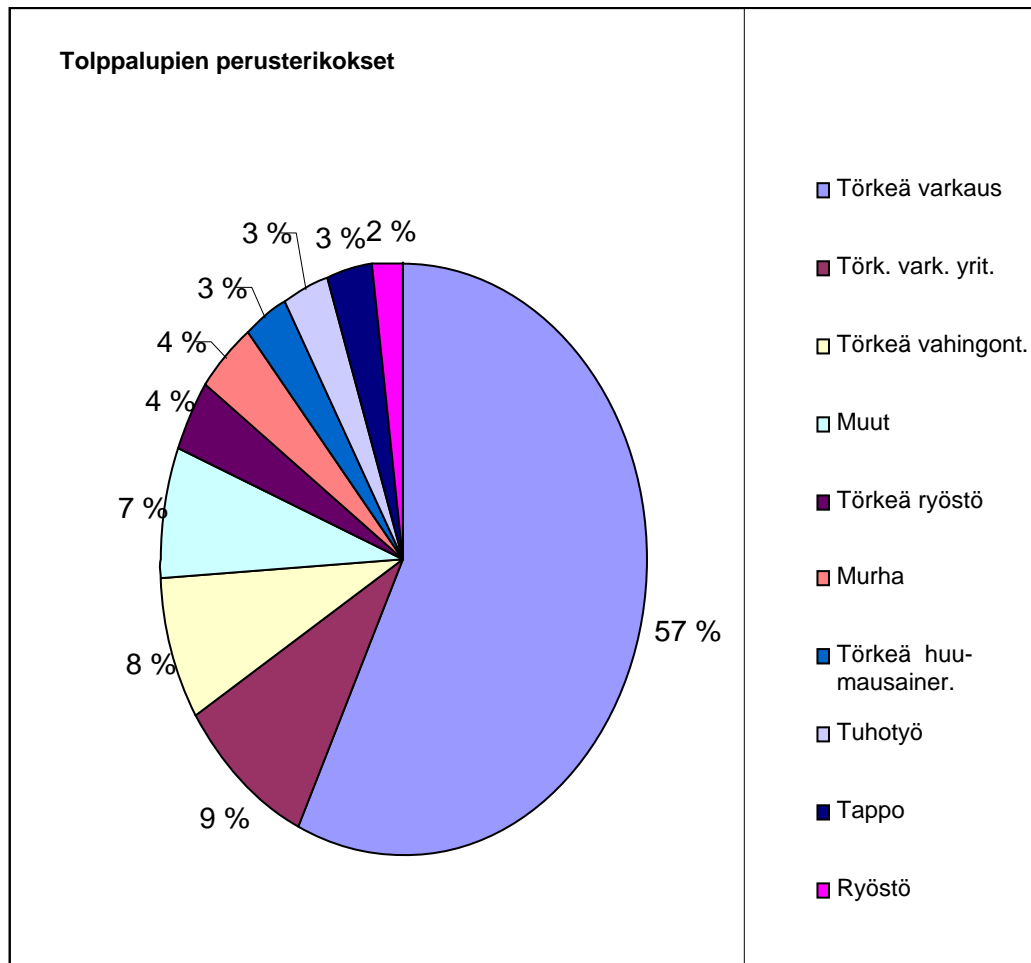
*Kaavio 7. Telekuuntelun yleisimmät perusterikostyytit vuonna 2011*

Kaavio esittää niiden rikostyyppien prosentuaalisen jakauman, joissa telekuuntelua on yleisimmin käytetty. Tarkastelua on muutettu rikollisuustyyppiseen jaotteluun aikaisemman rikosnimikejaottelun sijaan. Telekuuntelua käytettiin selvästi eniten huumausainerikosten tutkintaan, osuus 69 % (70 %), seuraavina ovat väkivaltarikokset 10 % (tappo (2010) 7 %) osuudella ja muut 8 %:n osuudella. Talousrikosten osuus on 7 % (törkeä veropetos (2010) 4 %).



*Kaavio 8. Televalvonnan yleisimmät perusterikostyytit vuonna 2011*

Televalvontaa on 2011 vuonna eniten käytetty omaisuusrikosten selvittämiseksi, osuus 46 % (2010 törkeiden varkauksien osuus 30 %), seuraavina ovat huumeainekset 23 %:n osuudella (2010 törkeä huumeainekesrikos 18 %) ja väkivaltarikokset 16 %:n osuudella (2010 tappo 5 %).



*Kaavio 9. Tolppalupien yleisimmät perusterikokset vuonna 2011*

Vuonna 2011 tolppalupia käytettiin eniten törkeiden varkausrikosten selvittämisessä, osuus 57 % (59 %), seuraavaksi yleisimpiä rikosnimikkeitä olivat törkeän varkauden yritys 9 % osuudella ja törkeä vahingonteko 8 % (7 %) osuudella. Jakauma on edellisen vuoden kaltainen.



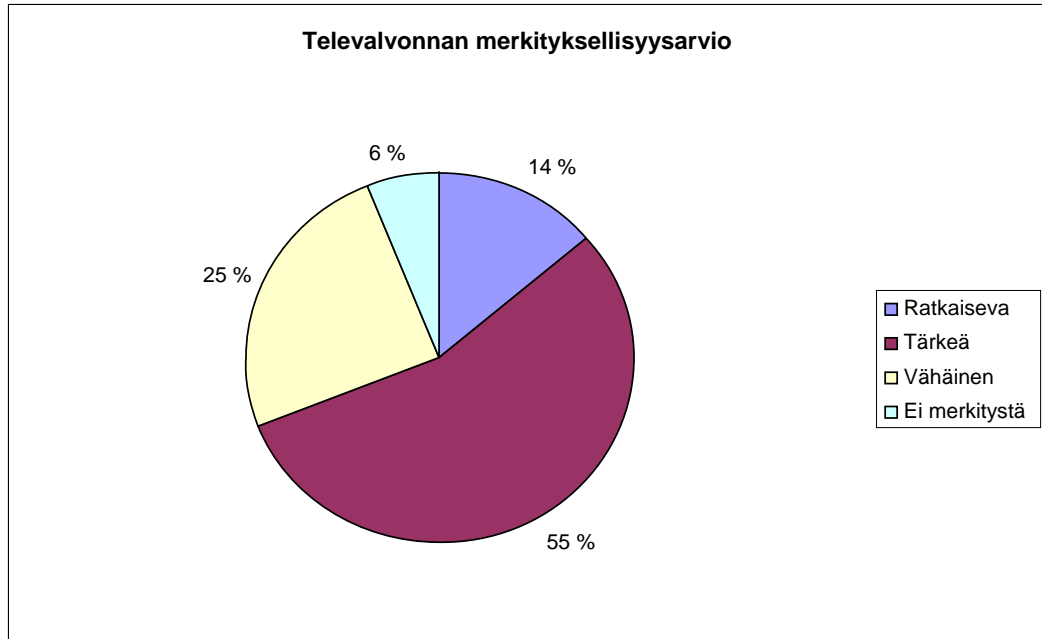
### 2.1.7 Tutkinnanjohtajien merkitysarviot

Telepakkokeinojen käytön merkitysarviot perustuvat tutkinnanjohtajien antamiin arvioihin heidän johtamistaan jutuista. Tutkinnanjohtajien merkitysarviot osoittavat telepakkokeinojen olevan varsin merkittävä tiedonhankintakeino.



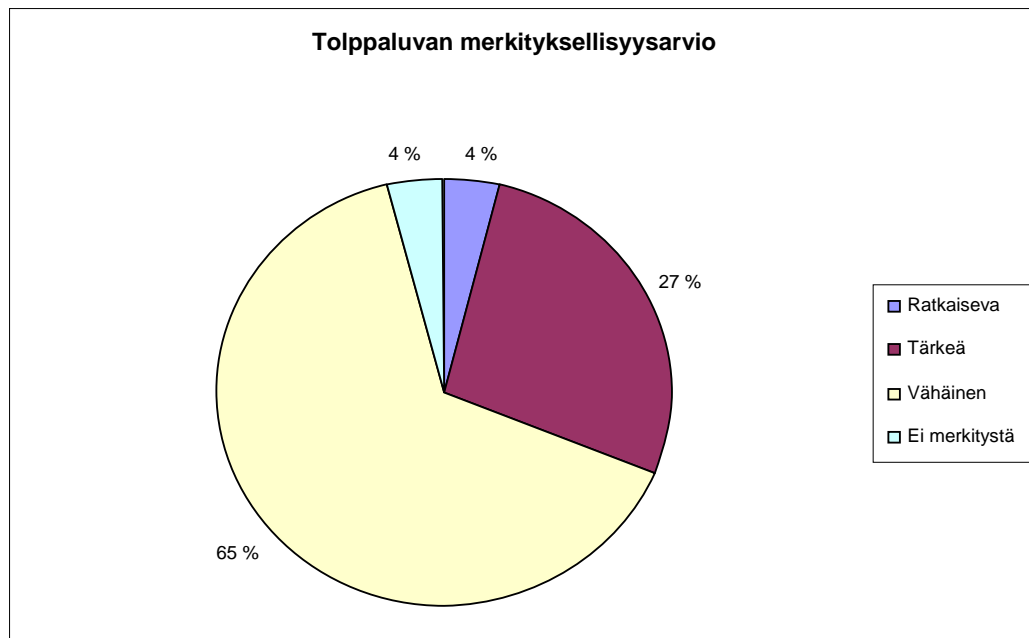
*Kaavio 10. Telekuuntelun käytön merkityksellisyys vuonna 2011*

Telekuuntelun käytön merkitys on ollut joko ratkaiseva tai tärkeä 74 % (68 % ) tapauksista.



*Kaavio 11. Televalvonnan käytön merkityksellisyys vuonna 2011*

Televalvonnassa ratkaisevan ja tärkeän osuus vuonna 2011 oli 69 % (67 %) tapauksista.



*Kaavio 12. Matkaviestimien sijaintitiedon (tolppaluvan) käytön merkityksellisyys vuonna 2011*



Tutkinnanjohtajat ovat arvioineet matkaviestimien sijaintitiedon käytön merkityksen vuonna 2011 joko ratkaisevaksi tai tärkeäksi 31 % (42 %) tapauksista.

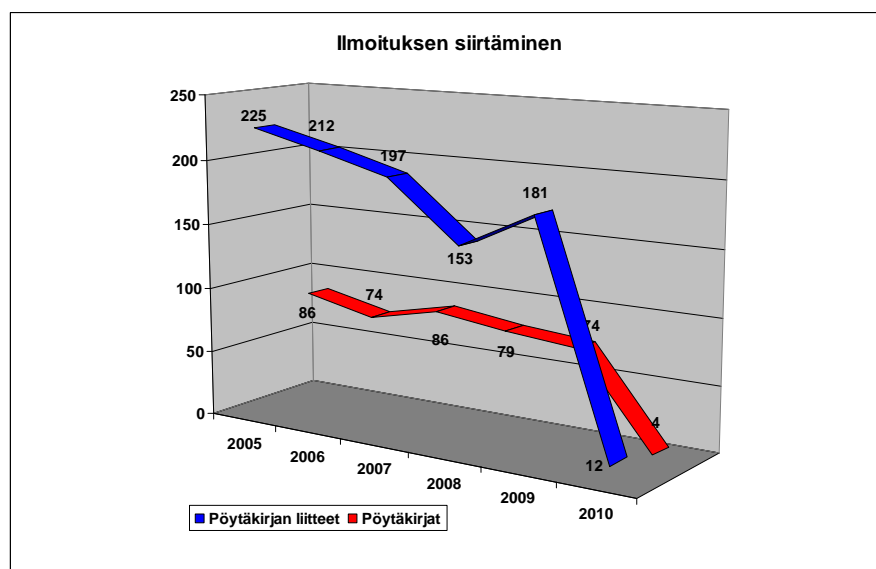
### 2.1.8 Pakkokeinojen käytöstä ilmoittamisen siirtäminen ja kokonaan ilmoittamatta jättäminen

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 päättä jatkaa tätä rikoksesta epäillylle ilmoittamisen määräaika tai päättä 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).

Tuomioistuimen tehtyä päätöksen ilmoituksen siirtoa tai ilmoituksen tekemättä jättämistä koskevassa asiassa, siitä on viipymättä tehtävä merkintä SALPA -järjestelmään. Huolimatta siitä, onko tuomioistuimen päätös hakijalle myönteinen tai kielteinen, päätös lähetetään Keskusrikospoliisiin SALPA -yksikköön. Päätös liitetään SALPA -asiaa koskevaan diaariin.

Seurantakäytännön osalta raportoinnissa vuonna 2011 otettiin tässä vuosittaisessa selvityksessä 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 (henkilöitä) ja sininen viiva pöytäkirjan liitteitä (liittymiä). Yhdellä pöytäkirjalla voi olla useita liitteitä, yksi jokaista pakkokeinon kohteena ollutta telesoitetta tai -päätelaitetta kohden.

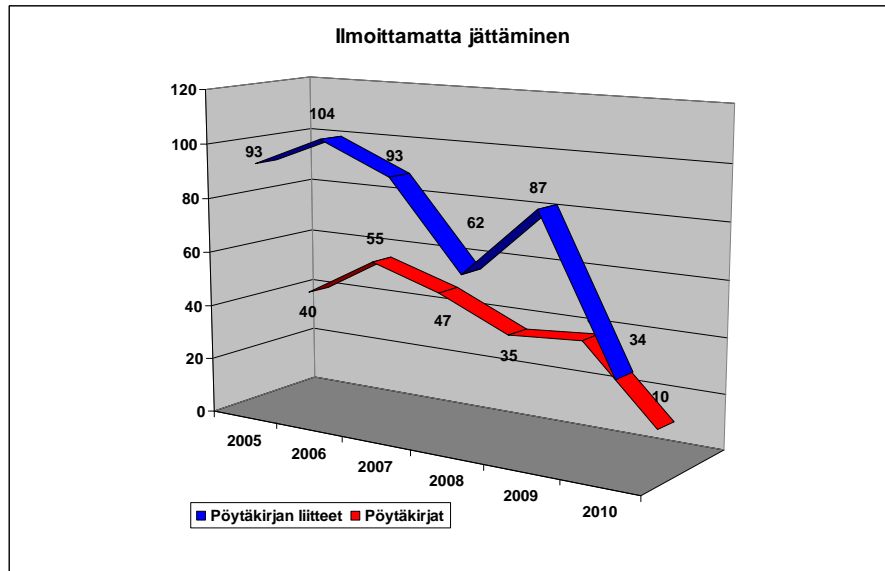


Kaavio 13. Ilmoituksen siirtäminen telepakkokeinoissa vuosina 2005 - 2010





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



Kaavio 14. Kokonaan ilmoittamatta jättäminen telepakkokeinoissa vuosina 2005 - 2010

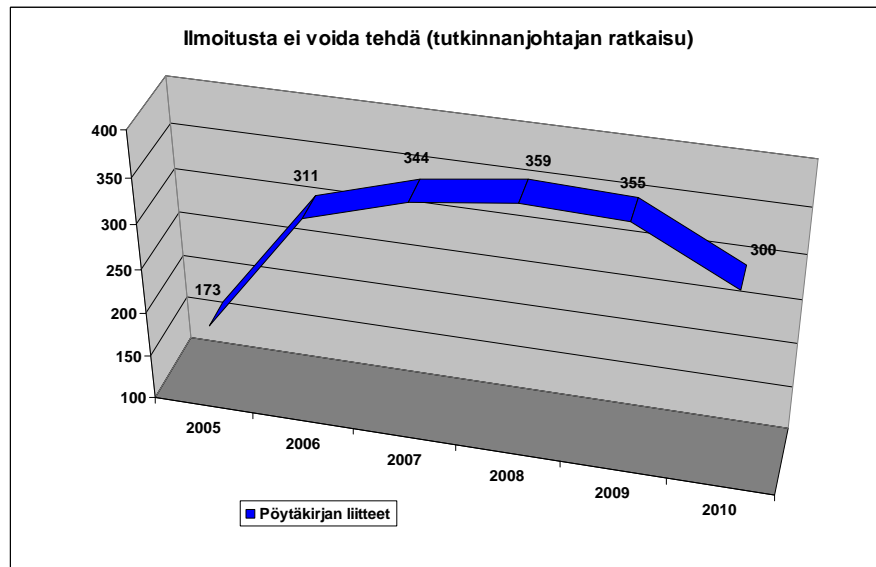
SALPA-järjestelmän telepakkokeinopöytäkirjalle lisättiin vuonna 2006 poliisin ylijohdon pyynnöstä kohta, johon tutkinnanjohtaja saattoi tehdä asianmukaisen merkinnän niissä tapauksissa, jolloin epäilylle ei voida tosiasiallisesti ilmoittaa, mutta lain mukaista lykkäystä tai ilmoittamatta jättämispäätöstä 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 pakkokeinoon 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 telesoitteita. 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



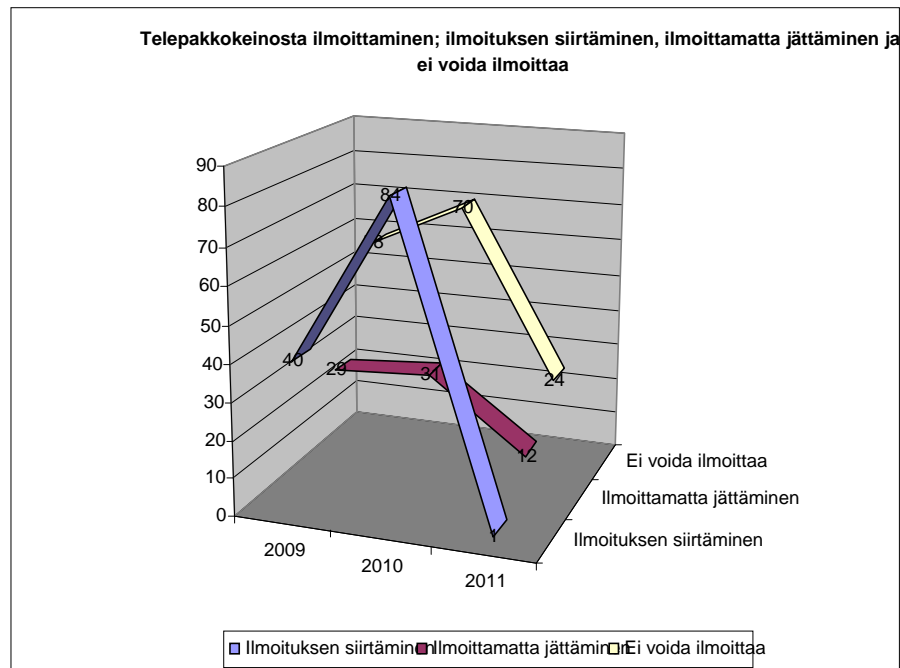
epäillylle ei ole voitu ilmoittaa, ohjeistuksena on, että tuomioistuimelle lähetetään ilmoitus tästä asiasta.



Kaavio 15. Tosiasiallinen este ilmoittamiseen telepakkokeinoissa vuosina 2005 - 2010

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota poliisin salaisen tiedonhankinnan ilmoittamismenettelyyn 30.12.2011 antamassaan päätöksessä Dnro 1716/2/09. Päätöksessä todetaan muun ohessa, että sisäasiainministeriön oikeusasiamiehelle ilmoittamat luvut tapauksista, joissa käräjäoikeus oli päättänyt, ettei epäillylle tarvitse lainkaan ilmoittaa pakkokeinojen käytöstä tai että ilmoittamista lykätään, ovat ennen vuotta 2010 koskenutta kertomusta olleet harhaanjohtavan pieniä. Poliisihallituksen käsityksen mukaan eroavaisuudet johtuvat muutoksesta tietojen seurannassa. Poliisihallitus on huomionnut päätöksessä todetut epäkohdat.

SALPA -toimenpiteen jälkeen tieto ilmoittamisen siirtämisestä tai ilmoittamatta jättämisestä saattaa muuttua vielä hyvinkin pitkään toimenpidevuoden jälkeen. Tästä johtuen kokonaistieto nykyisten Salpa-toimenpiteiden ilmoittamisen siirtämisistä ja ilmoittamatta jättämisistä, joka on ajettu tässä hetkessä, on erilainen tulevaisuudessa. Esimerkiksi viime vuoden loppua ja tätä vuotta koskevien SALPA-asioiden ilmoitustietojen informaationa on valtaosin tieto ”ilmoittaminen ei ole vielä ajankohtainen”, mutta mainittu informaatiotieto vähenee tämän vuoden edetessä ja vastaavasti ilmoittamistiedot ja siirtotiedot lisääntyvät. Alla oleva tähän esitykseen hankittu SALPA -tietoihin perustuva kaavio kuvaa ilmoittamisen siirtämisistä, ilmoittamatta jättämisistä ja ei voida ilmoittaa -tietoja vuoteen 2011 saakka. Kaavion perusteella on todettavissa, että vuosia 2009 ja 2010 koskevat tiedot ovat luonnollisesti muuttuneet tässä luvussa esitetyistä aikaisemmista näitä vuosia koskevista tiedoista.



Kaavio 16. Telepakkokeinoista ilmoittaminen vuosina 2009 - 2011

### 2.1.9 Kuuntelukiellot

Vuonna 2011 kuuntelukiellon alaisia keskusteluja oli yhteensä 99 (111), ne jakautuivat seuraavasti: rikoksesta epäillyn ja oikeudenkäyntiavustajan välisiä keskusteluja 65 (81), rikoksesta epäillyn ja hänen lähiomaisensa välisiä keskusteluja 32 (30). Papin ja rikoksesta epäillyn välisiä keskusteluja oli 2, edellisenä vuonna niitä ei ollut. Tutkinnanjohtajat hävittivät 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.

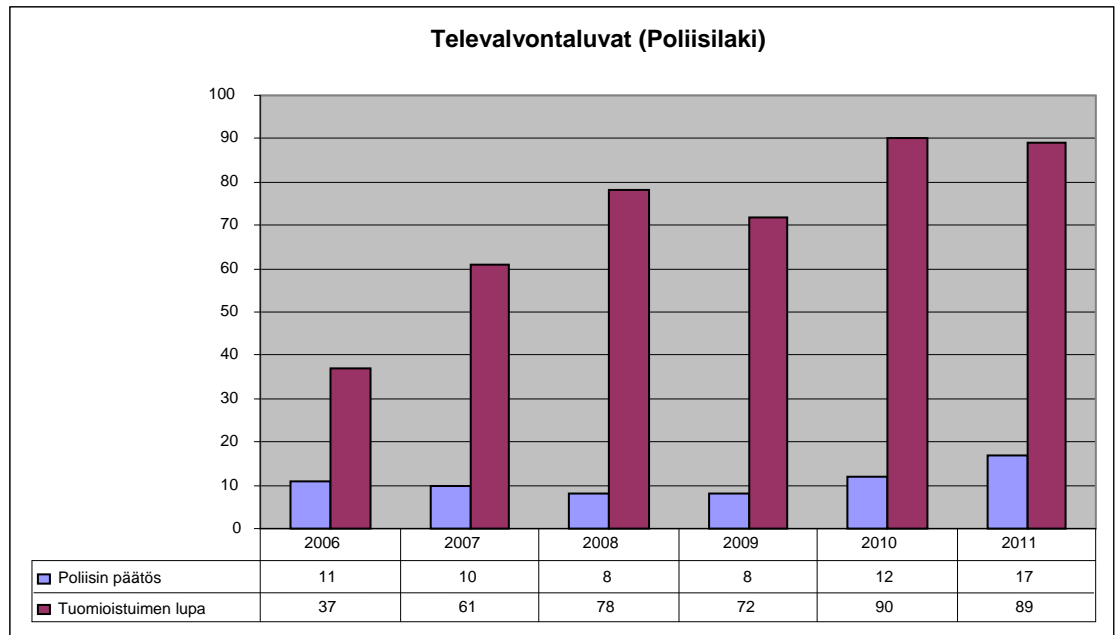
Poliisilain (525/2005) osittaisuudistuksella, joka tuli voimaan 20.7.2005, laajennettiin televalvonta ulottumaan myös teleosoitteeseen. Televalvonnan käytön edellytyksiin tehtiin myös seuraavat muutokset: televalvontaa voidaan kohdistaa sellaisen rikoksen estämiseen ja paljastamiseen, josta säädetty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

Osittaisuudistuksen myötä tuli myös mahdolliseksi poliisilain mukainen telekuuntelu poliisilain 31d §:n tarkoittamissa tapauksissa sekä matkaviestimien sijaintitiedon hankkiminen.

Vuonna 2011 poliisilain perusteella telekuuntelulupia myönnettiin 5 (21) ja niiden kohteena oli 4 (6) henkilöä, joista 1 henkilö on tuntematon.



Vuonna 2011 poliisilain perusteella käytettyjä televalvontalupia oli 106 (102) ja niiden kohteena oli 87 (79) henkilöä, joista 17 on tuntemattomia.

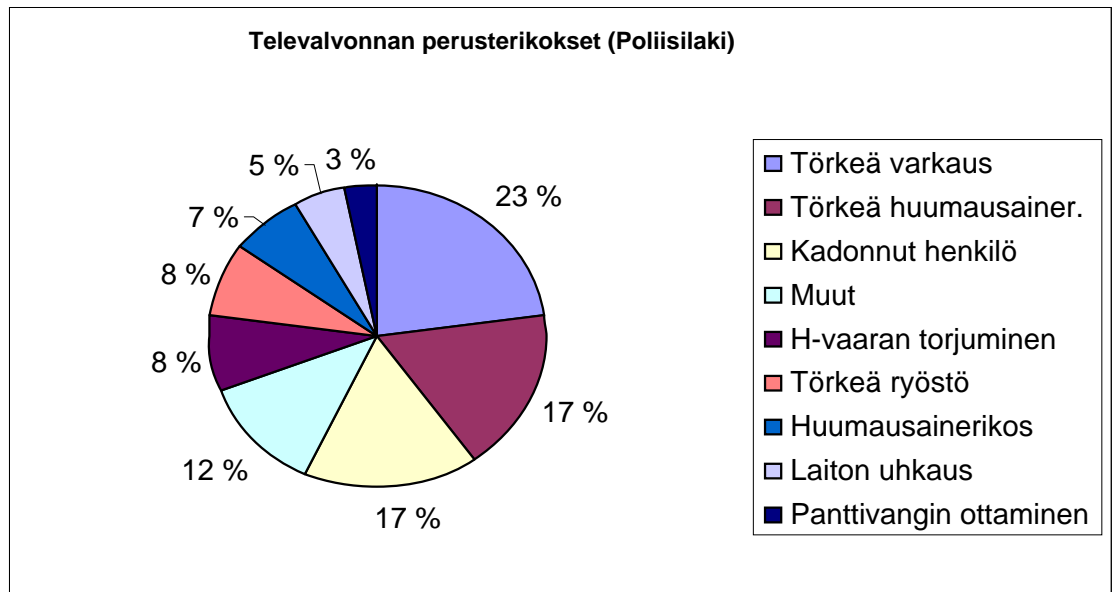


*Kaavio 17. Poliisilain perusteella käytettyjen televalvontalupien määrät vuosina 2006 - 2011*

Päällystään kuuluvan poliisimiehen kiirepäätöksellä aloitettujen televalvontojen määrä on vakiintunut alhaiselle tasolle. Vuonna 2011 päällystään kuuluvan poliisimiehen kiirepäätöksellä aloitettujen televalvontojen määrä lisääntyi 17:ään (12).

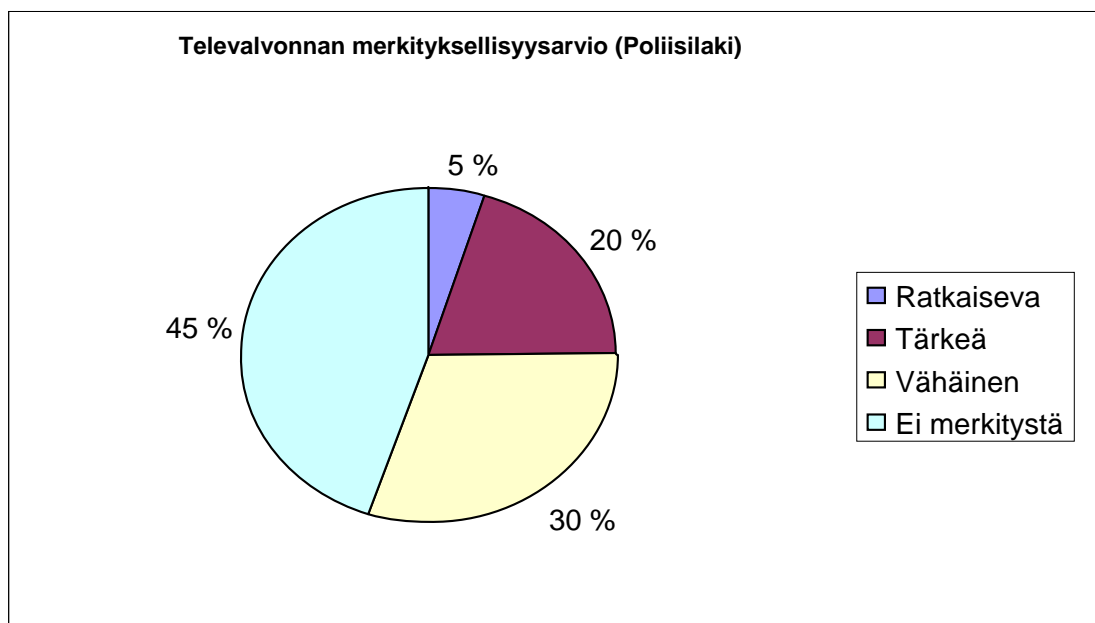
Poliisilain tarkoituksen mukaisesti päällystään kuuluvan poliisimiehen ns. kiirepäätöksellä tehtävä televalvonnan käynnistäminen tulisi olla poikkeuksellista ja televalvonta tulisi pääsääntöisesti käynnistää tuomioistuimen päätöksellä.

Vuonna 2011 edellisen vuoden tavoin tolppalupaa ei käytetty poliisilain perusteella. (Vuonna 2009 myönnettiin 1 tolppalupa.)



*Kaavio 18. Poliisilain mukaisen televalvonnan jakautuminen asianimikkeittäin vuonna 2011*

Poliisilain mukaista televalvontaa käytettiin 2011 eniten törkeä varkaus -tapauksissa, osuus 23 % (varkaus 2010, 8 %). Vuonna 2011 törkeä huumausainerikos oli perusteena 17 % tapauksista. Vuonna 2010 huumausainerikostapauksiin käytettiin poliisilain mukaista televalvontaa eniten, osuus 24 %. Kadonneen henkilön etsinnän osuus vuonna 2011 oli 17 %. Vuonna 2009 kadonneen henkilön etsinnän osuus oli 22 %, mutta vuonna 2010 ainoastaan 2 %. Vuonna 2011 välittömän henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjuminen oli perusteena 8 % tapauksista. Vuonna 2010 se oli toiseksi yleisin peruste osuuden ollessa 16 %.



*Kaavio 19. Poliisilain mukaisen televalvonnan käytön merkitys vuonna 2011*



Poliisilain mukaisen televalvonnan merkitys on ollut ratkaiseva tai tärkeä 25 % (56 %) tapauksista. Osuus on huomattavasti alhaisempi edelliseen vuoteen verrattuna.

### 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” -edellytys 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 2011 teknisen kuuntelun vaatimuksia on 18 (10). Yhtään vaatimusta ei hylätty. Näistä vaatimuksista yhtä ei käytetty ja kolme mitätöitiin. Teknistä kuuntelua käytettiin eniten törkeä ryöstö - rikosasioiden tutkintaan. Muut yksittäiset rikosnimikkeet liittyvät valtaosaltaan omaisuusrikollisuuteen.

Vuonna 2011 teknisen katselun vaatimuksia poliisilain perusteella on 24 (24). Näistä vaatimuksista yhtään ei hylätty. Yhtä vaatimusta ei käytetty. Teknistä katselua käytettiin enimmäkseen huumausainerikosten selvittämiseen. Lisäksi sitä on käytetty omaisuusrikosten selvittämiseen.

#### 2.3.2 Pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu

Vuonna 2011 pakkokeinolain perusteella teknistä kuuntelua vaadittiin tuomioistuimissa 114 (139) kertaa. 2 vaatimusta hylättiin, kun edellisenä vuonna vaatimuksia ei hylätty. Myönnettyistä luvista 5 (6) jäi käyttämättä ja 8 (5) mitätöitiin. Asuntokuuntelusta on kirjattu 9 (18) vaatimusta; 2 on mitätöity. Pakkokeinot liittyivät henki- ja huumausainerikoksiin. Vankilassa tapahtuneita kuunteluita oli 40 (18). Kolme vaatimusta on mitätöity. Kuuntelut liittyivät pääasiassa törkeisiin huumausainerikoksiin, omaisuusrikoksiin ja yksittäisessä tapauksessa talousrikokseen.

Pakkokeinolain mukaisesta teknisestä katselusta esitettiin tuomioistuimille 30 (29) vaatimusta, joista 4 (1) ei käytetty ja 7 (1) mitätöitiin. Edellisen vuoden tapaan yhtään teknisen katselun vaatimusta ei hylätty.

### 2.4 Muu poliisin tiedonsaantioikeus

Vuonna 2011 poliisi käytti muuta kuin pakkokeinoon perustuvaa tiedonsaantioikeutta teleyrityksiin rikoksen selvittämiseksi poliisilain 36 §:n 1 momentin perusteella 1971 (1153) liittymään, poliisilain 36 §:n 2 momentin perusteella 6349 (5116) liittymään ja sähköisen viestinnän tietosuojalain perusteella 753 (746) 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



(PolL 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 päällystöön 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 päällystöön kuuluvan poliisimiehen on laadittava peitetoiminnan toteuttamisesta pöytäkirja peitetoiminnan lopettamisen jälkeen ilman aiheetonta viivytystä.

Vuonna 2011 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja muutamia aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Peitetoimintaa on käytetty useimmiten 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 saatettu 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. 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 edelleen 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 kuu-



luvat 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 päällystään kuuluvan poliisimiehen on laadittava valeoston toteuttamisesta pöytäkirja toiminnan päättymisen jälkeen ilman aiheetonta viivytystä.

Valeostoa suorittamaan voidaan määrätä vain sisäasiainministeriön hyväksymän koulutuksen saanut 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 osittaisuudistuksessa myös valeosto otettiin mukaan sisäasiainministeriön raportointivelvollisuuden piiriin, tosin sisäasiainministeriö on jo ennen lakiuudistustakin raportoinut vuosittain niiden käytöstä eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Vuonna 2011 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 (PoL 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 jälkeen 1.4.2008 alkaen. Rekisterimerkintöjen tekemisestä sekä asiakirjojen valmistamisesta päättäneen poliisiyksikön on pidettävä luetteloa merkinnöistä ja asiakirjoista, valvottava niiden käyttöä sekä huolehdittava 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 Poliisihallituksen kautta sisäasiainministeriölle, joka antaa asiasta vuosittain kertomuksen eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Poliisilain 33a §:n mukaista harhauttavien ja peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärin asiakirjojen käyttöä on toteutettu vuonna 2011 puolenkymmentä kertaa.





### 3. SUORITETTU LAILLISUUSVALVONTA JA VALVONTAHAVAINNOT

#### 3.1 Yleistä

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.

Sisäasiainministeriö on antanut 26.8.2011 ohjeen (SMDnro/2011/700) sisäisestä laillisuusvalvonnasta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla. Määräys poliisin suorittamasta laillisuusvalvonnasta (SM-2006-01324/Tu-42) korvattiin Poliisihallituksen 1.3.2012 antamalla ohjeella sisäisestä laillisuusvalvonnasta poliisissa (2020/2012/318). Määräystä poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (SM-2008-01401/Ri-2) päivitetään ja uudistetaan.

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

Keskusrikospoliisin Teknisen tiedonhankinnan SALPA -päivystys suorittaa telepakkokeinojen käytön päivittäistä laillisuusvalvontaa tarkastamalla SALPA -järjestelmään tehtyjen telepakkokeinovaatimusten ja tiedonsaantipyyntöjen edellytykset ja sisällön. Havaituista puutteista ilmoitetaan hakijalle, ja tarvittaessa pyydetään korjaamaan virhe tai tekemään uusi pyyntö. Etukäteisvalvonnalla pystytään kontrolloimaan vaatimukset ennen niiden lähettämistä teleyrityksille.

Salaista tiedonhankintaa koskevassa määräyksessä edellytetään poliisipäälliköitä huolehtimaan salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytön laillisuusvalvonnan järjestämisestä omalla alueellaan ja raportoimaan suoritetusta laillisuusvalvonnasta. Määräys edellyttää yhtenäistä valvonta- ja raportointimenetelyä 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.

Poliisihallitus suoritti vuonna 2011 laillisuustarkastukset kaikissa tiedonhankintaa suorittavissa poliisin yksiköissä ja yhtenä tarkastusteemana oli SALPA -järjestelmässä suoritettavat toimenpiteet ja niiden valvonta. Tarkastushavaintojen perusteella on todettavissa, että salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta ovat yleisesti hyvällä tasolla, mutta yksittäisissä poliisin yksiköissä on puutteita, joiden korjaamiseen Poliisihallitus on kiinnittänyt huomiota. Yksittäisissä poliisin yksiköissä valvontajärjestelmää, tarkastusten säännönmukaisuutta ja raportointia on edelleen syytä kehittää niin, että toiminnot ovat valtakunnallisesti nykyistä yhdenmukaisempia ja kattavampia. 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

Uutena menettelynä Poliisihallituksen esikunnassa toimiva laillisuusvalvonnan vastuualue tarkasti keuhalla 2011 satunnaisotantana 46 SALPA -diarin tietoja. Tarkastelun kohteena oli sekä valtakunnallisten yksiköiden että paikallisyksiköiden SALPA -asioita. Tarkastuksessa ei havaittu erityisiä epäkohtia. Puutteet olivat teknisiä ja säädettyjen määräaikojen ylittämisiä. Puutteista informoitiin suoraan tutkinnanjohtajille.

#### 3.2.1 Poliisin paikalliset yksiköt

Poliisihallitus suoritti vuoden 2011 aikana laillisuustarkastukset kaikissa tiedonhankintaa suorittavissa poliisin paikallisyksiköissä. Laillisuustarkastusten yhtenä teemana oli tiedonhankinta ja sen valvonta.

Poliisihallituksen laillisuustarkastuskäynneillä käytiin läpi edellisenä vuonna yksiköissä havaitut tiedonhankintaan liittyvät puutteet ja epäkohdat, laillisuustarkastussuunnitelma ja siinä ilmenevä tiedonhankintaan liittyvä osio sekä vuonna 2011 suoritettujen tarkastustoimien ja havaintojen. Lisäksi keskusteltiin tiedonhankintajärjestelmän valvonnasta yleisesti.

Poliisin yksiköissä laillisuustarkastussuunnitelmiin on sisällytetty SALPA -valvonta ja valvontateemana se on huomioitu riittävästi; SALPA -valvontaa pidetään keskeisenä oman laillisuusvalvonnan kohteena.

Poliisihallituksen laillisuustarkastuskäynneillä kiinnitettiin erityistä huomiota yksiköiden omaan laillisuustarkastustoimintaan. Valtaosa poliisin yksiköistä suorittaa laillisuustarkastuksia kattavasti. Niiden osana on SALPA -valvonta ja sen osalta voidaan todeta, että poliisin yksiköiden valvontarakenteet ovat kunnossa. 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.

SALPA -havainnoista raportointiin on kiinnitetty Poliisihallituksen tarkastuskäynneillä huomiota, koska puutteellisten raporttien perusteella valvonnan arvioiminen on hankalaa tai mahdotonta. Joissain yksiköissä SALPA -havainnot ovat yksityiskohtaisia ja seikkaperäisiä ja vastaavasti joissain ne ovat suppeita, vaikka ilmenee, että valvontaa on suoritettu runsaasti. Tarkastettujen SALPA -asioiden määrässä on eroavaisuuksia, jotka eivät aina ole selitettävissä poliisiyksiköiden kokoon ja/tai SALPA -asioiden määrään liittyvillä eroilla. Yksiköitä kehoitettiin vuonna 2010 korjaamaan raportointimenettelyä niin, että valvonta on todennettavissa riittäväällä tarkkuudella jälkikäteen. Viime vuonna oli todettavissa, että menettely on kohentunut, vaikkakin yksittäisiä ongelmia ilmenee edelleen.

Havaituista puutteista yleisin oli SALPA -pöytäkirjojen keskeneräisyys. Osalla tutkinnanjohtajista on epätietoisuutta siitä, milloin pöytäkirja tulee allekirjoittaa SALPA -järjestelmässä. Luonnosasteelle jätettyjä pöytäkirjoja on todettu olevan avoinna tarpeettomasti. 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 esimerkiksi 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 ”käsitte-



lemättömät 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 laajoissa jutuissa ongelmalliseksi noudattaa, koska erinäisiä määräaikoihin sidottuja työtehtäviä on paljon.

Yksittäisinä asioina todettiin ilmoittamisten (PKL 5a 11 §) viivästymisiä epäillyille ja tuomioistuimille. Kohdehenkilön mahdollisuuteen arvioida poliisin salaista tiedonhankintatoimenpidettä tai saattaa se muiden arvioitavaksi ilmoittamismenettelyllä on suuri merkitys. Säädetty ilmoittamismenettely ei ole aiheuttanut poliisille juurikaan jälkikäteisiä selvitys- tai tarkastelutoimenpiteitä.

Poliisihallituksen tarkastuskäynneillä vuonna 2010 kiinnitettiin 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 valvojen käyttöoikeudet ovat valvonnan edellyttämällä tasolla sekä tutkinnanjohtajien osalta niin, että tutkinnanjohtajatiedot ovat ajan tasalla tutkinnanjohtajan vaihtotilanteissa. Poliisihallitus kehotti korjaamaan epäkohdat. Viime vuonna oli todettavissa, että epäkohta on korjaantunut, mutta edelleen ilmeni yksittäisinä havaintoina, että tutkinnanjohtajatiedot olivat jääneet päivittämättä muutamien juttujen osalta tutkinnanjohtajien vaihtotilanteissa. Poliisin salaista tiedonhankintaa koskevassa määräyksessä (SM-2008-01401/Ri-2) todetaan, että poliisiyksiköiden päälliköiden tulee huolehtia siitä, että siirto- ja vaihtotilanteissa lähtevän vastuuhenkilön tilalle vaihdetaan viipymättä uusi vastuuhenkilö.

Poliisihallituksen suorittamien laillisuustarkastuskäyntien aikana todettiin, että SALPA -järjestelmä on erityisesti SALPA -valvojan kannalta erittäin hidas. Tämä ilmenee erityisesti hitaana SALPA- yhteenvedonäkymän avautumisena. Järjestelmän hitaus hankaloittaa Poliisihallituksen tarkastustoimintaa, ja on saadun tiedon perusteella epäkohta myös poliisin yksiköiden omassa SALPA -tarkastustoiminnassa. Lisäksi epäkohtina pidetään SALPA -järjestelmän hakutoimintojen ja -ominaisuuksien vähäisyyttä. Yhtenä hakuominaisuuksia kohentavana ja korjaavana toimenpiteenä on esitetty SALPA -valvojaoikeuksien laajentamista tutkinnanjohtajille. Järjestelmän hitauteen ei ole luvassa pikaisia korjaustoimenpiteitä.

Takautuvaan televalvontaan liittyy yksittäisiä epäkohtia. Toimenpiteen päättymisen ajankohtaa ei ole laissa säännelty. Poliisihallituksen käsityksen mukaan takautuvan televalvonnan päättymistä ei voi käytännön tilanteiden pohjalta yksiselitteisesti määrittellä. Mm. teleyritysten eripituiset 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 teletunnistietoja, 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 koh-



dehenkilöiden viestinnän suojaan, Poliisihallituksen käsityksen mukaan olisi perusteltua pohtia sitä, että takautuvan televalvonnan käytön päättymisajankohdasta säänneltäisiin lakitasolla.

### 3.2.2 Poliisin valtakunnalliset yksiköt

Poliisihallitus suoritti vuonna 2011 laillisuustarkastukset tiedonhankintaa suorittavissa poliisin valtakunnallisissa yksiköissä. 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 painoutuivat peitetoiminnan ja valeosto-toimenpiteiden tarkastamiseen ja Suojelupoliisissa peitetoiminnan ja poliisilain 3 luvun mukaisten muiden tiedonhankintatoimenpiteiden tarkastamiseen. 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 laillisuustarkastuspöytäkirjoja, -tarkastussuunnitelma ja yksikön omat tarkastustoimenpiteet ja havainnot.

Molempien yksiköiden laillisuustarkastuksissa todettiin, että edellisen vuoden tarkastushavainnot eivät sisältäneet varsinaisia 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. Peitetoimintailmoitusten 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 annettu 2.10.2006 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 päätöksentekopro-



sessista, 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 käytäntöön 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. Keskusrikospoliisi on yhdenmukaistanut kirjaamiskäytäntöä vuonna 2011.

Keskusrikospoliisin teknisen tiedonhankinnan opastusta ja valvontaa yksittäisissä SALPA -asioissa pidetään poliisin yksiköissä hyvänä asiana. SALPA -päivystys valvoo telepakkokeinovaatimusten ja tiedonsaantipyyntöjen edellytyksiä ja sisältöä. Puutteet ovat usein väriä liittymänumeroiden ja päivämäärien kirjauksia. Virheet korjautetaan ennen toimenpiteiden saattamista eteenpäin.

### 3.2.3 Salaisen tiedonhankinnan seurantaryhmä

Sisäasiainministeriön asetus poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta muuttui 1.1.2010 alkaen siten, että sisäasiainministeriön sijaan Poliisihallitus asettaa avukseen salaista tiedonhankintaa seuraavan ryhmän. Seurantaryhmässä ovat edustettuina poliisin lisäksi oikeusministeriön nimeämä tuomioistuineläimien edustaja, valtakunnansyyttäjän nimeämä syyttäjälaitoksen edustaja, Tullihallituksen nimeämä tullilaitoksen edustaja, rajavartiolaitoksen esikunnan nimeämä rajavartiolaitoksen edustaja ja sisäasiainministeriön edustaja. Seurantaryhmässä on vuodesta 2005 alkaen ollut vakiintuneesti poliisin ylijohdon kutsumana syyttäjälaitoksen edustaja Valtakunnansyyttäjänvirastosta. Poliisin johtamisjärjestelmää ja sisäistä laillisuusvalvontaa koskevassa selvityksessään (2004) selvitysmies Jaakko Jonkka esitti kantanaan, että ryhmän ei tule lähteä ohjaamaan itse toimintaa ja ottamaan operatiivista roolia.

Salaisen tiedonhankinnan seurantaryhmässä on käsitelty salaiseen tiedonhankintaan liittyvää laillisuuden valvontaa ja siinä esille tulleita seikkoja. Pääpaino Poliisihallituksen salaisen tiedonhankinnan valvonnassa vuoden 2011 aikana on ollut poliisin tekemissä päätöksissä. Salaisen tiedonhankinnan valvonta on todettu yleisesti kehittyneen hyvään suuntaan. Salaiseen tiedonhankintaan kohdistuva valvonta on aiempaa yhdenmukaisempaa koko valtakunnassa. Salaisen tiedonhankinnan valvonta toteutuu hyvin Salpa-järjestelmään tehtävien pakkokeinojen asiankäsittelyn yhteydessä. Salpa-järjestelmä pakottaa ottamaan huomioon laillisuusnäkökulman jo asiankäsittelyvaiheessa tietoja syötettäessä. Keskusrikospoliisin rooliin kuuluva salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytön asiankäsittelyn valvonta ja mahdollisesti tehtävät oikaisukehotukset antavat hyvän pohjan laillisuusvalvonnalle ja toiminnan laillisuuden varmistamiselle. Hyvä päivittäisjohtaminen tuo mukanaan myös laillisuusvalvontaa, jota tällöin pystytään suorittamaan reaaliaikaisesti.

Seurantaryhmässä on tullut esille, että joissakin käräjäoikeuksissa videokuulemisen osalta on lakia tulkittu siten, että vastaajaa on voitu kuulla videoitse, mutta hakijaa ei. Vuoden 2014 alusta voimaan tuleva säännöksen sanamuoto mahdollistaa myös hakijan videokuulemisen pakkokeinovaatimusta käsiteltäessä.

Keskusrikospoliisi on järjestänyt eri puolilla valtakuntaa neljä järjestelmällistä tietolähdetoimintaa koskevaa koulutustilaisuutta paikallispoliisin henkilöstölle. Koulutustilaisuuksissa on ollut läsnä poliisilaitosten ylempää esimiestasoa, käsittelijöitä ja valvojia.



Seurantaryhmässä on käsitelty tulevaa lainsäädäntöä siltä osin, kun se koskee salaista tiedonhankintaa. Seurantaryhmä on todennut uusissa salaista tiedonhankintaa koskevissa säännöksissä useita tulkinnanvaraisuuksia, joita soveltamistilanteessa tullaan kohtaamaan. Tulkinnanvaraisuutta ilmenee muun muassa valeostoa, peitetoimintaa, tietolähdetoimintaa ja suunnitelmallista tarkkailua koskevissa uusissa säännöksissä. Rikostorjunnan tarpeiden ja henkilöiden suojaamisen kannalta seurantaryhmässä on nähty ongelmallisena säännökset, jotka liittyvät salaisten tiedonhankintavaltuuksien käyttöön liittyvään ilmoittamisvelvollisuuteen ja asianosaisjulkisuuteen. Henkilön suojaamista koskeva sääntely on kehittymätön eikä peitepoliisilla ole mahdollisuutta anonyymitodisteluun. Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevat uudet säännökset ovat herättäneet kysymyksiä, sillä kyse on merkittävästä rajoitteesta nykyisin vallitsevaan vapaan todistusharkinnan periaatteeseen.

Seurantaryhmässä on käsitelty useita salaista tiedonhankintaa koskevia laintulkintakysymyksiä. Eräs problematiikka liittyy huumausaineisiin liittyvään valeostotapahtumaan. Valeostossa kauppajen sopimisen aikana huumausaine mahdollisesti on jo Suomen naapurivaltiossa, josta se tuodaan rajan yli Suomeen vasta kauppasopimuksen jälkeen. Tällöin valeostotapahtumaan tulee mukaan maahantuonti ja sitä kautta ankarampi rangaistusvastuu. Ongelmaksi saattaa tällöin nousta poliisin rooli valeoston suorittajana. Onko vaarana se, että poliisi esiintyessään valeostajana yllyttää myyjää syyllistymään ankaremmin rangaistavaan tekoon, mikäli kauppasopimuksen jälkeen aine tuodaan rajan yli, kuin että aine olisi jo Suomessa. Kyse on juridisesta ongelmasta muun muassa siltä osin, kuinka paljon poliisilla pitäisi olla tai on, tietoa huumausaine-erän sijainnista kaupantekohetkellä. Poliisin ylijohdon käsityksen mukaan valeoston osalta ratkaisevaa on se, onko aine disponointivallan alainen vai ei - ei sijoituspaikka.

Poliisihallituksen kannanotot ja seurantaryhmän pohdinnat perusteluineen tuovat osaltaan tulkinnallisten asioiden pohdintaan mukaan operatiivisten toimijoiden kaipaamaa ulkopuolista näkökulmaa. Laintulkintakysymyksestä on saatu myös oikeuskäytäntöä. Helsingin käräjäoikeus hylkäsi Keskusrikospoliisin kahta poliisimiestä kohtaan esitetyt virkarikossyytteet valeostoa koskevien epäselvien ja puutteellisten säännösten vuoksi (Helsingin KO 2009). Säännöksistä ei tuomioistuimen mukaan ollut riittävästi ilmennyt, miten poliisin ulkopuolista henkilöä voitiin käyttää valeostossa. Myöskään Helsingin hovioikeuden mukaan poliisimiehet eivät olleet syyllistyneet rikokseen. Päätöksessään hovioikeus totesi laintulkintakysymysten kuuluneen Keskusrikospoliisissa valeoston operatiivisena johtajana toimineen poliisimiehen esimiesten vastuulle. (Helsingin HO 2011.)

### 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 pistokoelunaisesti. Poliisihallitus on kiinnittänyt huomiota yksittäisten poliisin yksiköiden SALPA- valvojajamenettelyn saumattomaan jatkuvuuteen.

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 noin



kymmenestä reiluun sataan asiaan. Kuten tässä esityksessä jo aikaisemmin todettiin, paikallispoliisin havainnot tukevat sitä, että paikallispoliisin yksittäisten yksiköiden välillä tarkastettujen asioiden määrässä on merkittäviä eroavaisuuksia, vaikka yksiköt ovat miltei samankokoisia. Poliisihallitus on kiinnittänyt asiaan huomiota. Laadullisesti eniten valvontaa kohdistetaan Keskusrikospoliisin 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. Yksittäisenä epäkohtana valvojan kannalta pidetään lisäksi, että SALPA -asioita on mahdollista katsoa poliisilaitos- ja tutkinnanjohtajakohteisesti, mutta ei yksikkökohteisesti.

Poliisin yksiköt ovat järjestäneet yksiköiden sisäisiä SALPA -koulutustilaisuuksia ja osallistuneet valtakunnallisiin koulutustilaisuuksiin. Keskusrikospoliisi on järjestänyt vuoden 2011 aikana useita yleisiä erityskursseja 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 esimiesviraston 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 vastuuta.

Kesällä 2003 käynnistettiin sisäasiainministeriön ja keskusrikospoliisin yhteistyönä *SALPA -projekti*, jonka tarkoituksena oli luoda salaisen tiedonhankinnan keskitetty asiankäsittelyjärjestelmä, 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 suori-



tetuista 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-avuihin 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*. Asettamis päätöksen mukaan tavoitteena oli, että poliisin johtamisjärjestelmä on selkeä, toimiva ja tukee poliittista ohjausta ja että poliisin valvontajärjestelmällä voidaan ennakoita ehkäistä poliisin lain tai määräysten vastainen toiminta. Valmistuneen selvityksen (SM:n julkaisu 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, kuuntelueloita, 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 ylijohdo 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 toimenpidepyyntöistä, joissa teleyritys katsoi olleen sellaisia puutteita tai virheellisyksiä, joiden perusteella teleyritykset eivät olleet hallussaan olevia tietoja luovuttaneet. Toimenpidepyyntöissä 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 suosi-





tukset 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 (PolL 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 laillisuusvalvojille 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 hierarkiatasolle: 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 pakkokeinolin 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*: ”Eryityisesti SALPA -järjestelmää pidän edistyksellisenä 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 ylijohdolle; laintulkintakysymysten käsitteleminen sekä ratkaisu- ja kehittämissuositusten tekeminen; eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavan selvityksen valmisteluun osallistuminen sekä sellaisten erikseen sovittavien ohjausryhmän tehtävälleen 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 tutkinnan osalta poliisin ylijohdo 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 tutkintaan 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 nykytilanteen 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 pakkokeinolaissa 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 palvelevaan 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 tuomioistuimien 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 ylijohdolla on 2.6.2006 käynnistänyt toimenpiteet tiedonhankinnan suojaukseen ja tietolähteiden käyttöön liittyvien *keskitettyjen rekistereiden luomiseksi* (SM-2006-01800/Ri-1).

Poliisin ylijohdolla on suorittanut säännöllisesti kaksi kertaa vuodessa *suojelepoliisin salaisen tiedonhankinnan käyttöön kohdistuvat laillisuustarkastukset*, niin että toimenpiteiden käyttö tulee kattavasti tarkastetuksi. Salaiseen tiedonhankintaan liittyvien kahden tarkastuksen lisäksi sisäasiainministeriö suoritti syksyllä 2007 suojelepoliisin hallussa olevaan ns. Stasi-aineistoon kohdistuvan laillisuustarkastuksen, jos-



ta 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 ylijohdon 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 mukaisesti 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.



Sisäasianministeriössä 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 ylijohdon, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja Helsingin poliisilaitoksen edustajat. 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; kehittämisehdotusten tekeminen sekä osallistuminen eduskunnan oikeusasiamiehelle laadittavan salaisen tiedonhankinnan käyttöä koskevan vuosikertomuksen valmisteluun.

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

Sisäasiainministeriössä valmisteltu *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 tarkoituksidonnaisuus-, objektiivisuus-, suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteita sekä tarvittaessa toimenpiteestä 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 asiankäsitte-lyyn sekä toimenpiteiden käytön valvontaan. SALPA -järjestelmän käytössä tulee noudattaa mää-  
räyksessä esille tuotuja menettelytapoja sekä huomioida järjestelmän käyttöohjeet.

Seuraavien tiedonhankinta- ja suojausmenetelmien asiankäsitte-lyyn ja asiakirjatuotannon tulee ta-  
pahtua 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 tietoläh-  
detoiminta (PoL 36a §)

3) Poliisin oikeus saada tietoja teleyrityksiltä:

a) Poliisilain 36 §:n perusteella tehtävät tietojen luovutuspyynnöt, pois lukien salaiset puhe-  
linnumerot:

- PUK -koodit, aikaisemmat omistajat/haltijat, tukiasemien sijainnit, teleliittymän sopimus-  
tiedot, 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 luo-  
vutuspyynnöt:

- 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 sisäasiain-  
ministeriön alaisten poliisiyksiköiden päälliköiden tulee huolehtia siitä, että jokaisessa poliisiy-  
sikössä on riittävä määrä SALPA- järjestelmän valvontavastuuhenkilöitä, joiden tehtävänä on jär-  
jestelmän 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  
vastuualueeseensa kuuluvien toimenpiteiden asiankäsitte-lyyn.

SALPA -järjestelmään on luotu valmiit asiakirjalomakepohjat, jotka täytetään järjestelmässä ja  
tuotetaan sen kautta. Määräyksellä edellytetään, että SALPA- järjestelmän asiakirjalomakkeet tu-  
lee laatia sillä tarkkuudella, että ne mahdollistavat toimenpiteen arvioinnin suorittamisen toimen-  
piteen lainmukaisuuden edellytysten täytymisestä. Järjestelmään on luotu toimintoja, jotka oh-



jaavat asiakirjojen oikeaa täyttämistä, asiankäsittelyprosessin etenemistä sekä varmistavat toimenpiteiden lainmukaisuutta. Järjestelmä lähettää käyttäjälle muistutuksia lähestyvistä toimenpiteiden suorittamisen määräajoista 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 sisällöstä 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 vastualueellaan 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, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköiden tulee huolehtia siitä, että jokaisessa poliisiyksikössä on riittävä määrä SALPA -järjestelmän laillisuusvalvojia.

Poliisin lääninjohtajien sekä poliisilaitosten, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköiden tulee vastualueellaan varmistaa henkilöstön riittävä osaaminen sekä järjestelmän että sen kautta käsiteltävien toimenpiteiden käytössä. Em. yksiköiden tulee osaltaan järjestää koulutusta, jossa erityistä huomioita kiinnitetään sekä ennakkolisiin 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- kirjojen (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 päällystöön kuuluva poliisimies.

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

Sisäasiainministeriö asetti 13.6.2008 *laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän*.

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 laillisuusvalvojen 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,
- laillisuusvalvojen koulutustarpeiden selvittäminen sekä koulutusmateriaalin suunnittelu,
- 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* ilmoittamismenettely 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 toimeenpa-



no 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 -hankeen 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 rajoitusti 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. Salaisien pakkokeinojen käyttöön liittyvää koulutusta ovat antaneet poliisin ylijohdosto, keskusrikospoliisi, poliisin lääninjohdot sekä kihlakuntien poliisilaitosten päällystö työpaikkakoulutuksissa. Koulutuksen antamista kentälle tullaan edelleenkin jatkamaan kaikkien tahojen toimesta. Häätäkeskuspäivystäjäkoulutuksessa 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 ylijohdostoon 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 kaksipuolinen: 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 veloitettu asetuksen mukaan valvomaan ja raportoimaan näiden toimenpiteiden käytöstä Poliisihallitukselle. Asetus määrää Poliisihallituksen avukseen asettaman salaista tiedonhankintaa seuraavaan ryhmään sisäasiainministeriön edustajan.

Poliisihallituksen käynnistämä poliisiasiain toiminnanohjausjärjestelmän kokonaisuudistus (*Vitja-hanke*) tulee tuottamaan poliisin sekä muiden turvallisuus- ja oikeusviranomaisten toimintaprosesseja yhtenäistävän ja tehostavan tietojärjestelmäkokonaisuuden. Vitja-hanke uudistaa ja yhdistää poliisin nykyiset operatiiviset järjestelmät käyttäjän näkökulmasta yhtenäiseksi, tietoturvalliseksi järjestelmä-



kokonaisuudeksi. Salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytön asiankäsitely, valvonta ja seurantatietojen tuottaminen on tarkoitus vuodesta 2014 alkaen toteuttaa tämän uuden tietojärjestelmän kautta.

Poliisihallitus ja Valtakunnansyyttäjänvirasto ovat marraskuussa 2011 sopineet yhteisestä hankkeesta (*Ponnistus 2014*) ajalle 15.11.2011 – 30.11.2012 uuden esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Ohjausryhmän lisäksi hankkeeseen on perustettu kolme alatyöryhmää, jotka käsittelevät esitutkintayhteistyötä, salaisia pakkokeinoja ja koulutusta. Salaisia pakkokeinoja koskevan työryhmän tehtävänä on muun muassa kartoittaa tulkinnanvaraisia säännöksiä ja tehdä esityksiä soveltamisohjeiksi laintulkintatilanteisiin.

Sisäasiainministeriö antoi elokuussa 2011 *sisäistä laillisuusvalvontaa koskevan ohjeen* (SMDnro/2011/700), jolla kumottiin aiempi sisäasiainministeriön määräys laillisuusvalvonnasta. Uusi ohje on ensimmäinen, joka kattaa sisäasiainministeriön ja koko sen hallinnonalan toiminnan. Ohjeen tavoitteena on toteuttaa hyvää hallintoa sekä edistää sisäasiainministeriölle ja sen hallinnonalalle asetettujen tavoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa toiminnan laatua. Viranomaisen johdon vastuulla on päätöksenteko valvontahavaintojen perusteella tarvittavista toimenpiteistä, joita voivat olla muun muassa toimintatapojen kehittäminen, koulutus, virkamies- tai rikosoikeudelliset toimenpiteet tai muut hallintotoimet. Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö tarkastaa vuosittain Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan, jolloin yhtenä valvonnan kohteena on salaisen tiedonhankinnan valvonta.

## 5. LOPUKSI

Tämän selvityksen alkuosassa käsitellään tiedonhankinnan määrällisiä tietoja. Tiedonhankintakeinojen käyttö on lisääntynyt edelliseen vuoteen verrattuna, mutta yleisesti todettuna lukumäärätiedoissa ei ole kuitenkaan tapahtunut oleellisia muutoksia edelliseen vuoteen verrattuna.

Vuonna 2011 Poliisihallituksen raportoinnissa otettiin käyttöön uusi seurannan tunnus tiedonhankintavaltuuksien käytön ilmoittamisen siirtämisestä ja kokonaan ilmoittamatta jättämisestä. Lukuja tarkasteltaessa on syytä huomioida, että ne muuttuvat kyselyajankohdan mukaan.

Poliisihallituksen suorittamien (2011) laillisuustarkastuskäyntien ohjelmaan poliisin yksiköissä kuului SALPA -järjestelmän ja erityisesti siihen liittyvän valvontajärjestelmän tarkastaminen. Voidaan todeta, että SALPA -valvonta on pääsääntöisesti hyvällä tasolla ja valvontaa suoritetaan säännönmukaisesti. Keskitetty SALPA -järjestelmä on todettu hyväksi järjestelmäksi, mutta viime vuosina järjestelmän hitaus on hankaloittanut SALPA -valvontaa. Epäkohdat huomioidaan uuden järjestelmän luomisessa (VITJA).

SALPA -järjestelmän käytöstä saadut kokemukset niin toiminnan kuin valvonnan puolelta ovat edesauttaneet sen toiminnallista kehittämistä. Sekä salaisten pakkokeinojen käyttö että poliisin tiedonsaantioikeuksiin perustuvien toimenpiteiden laatu on parantunut ja tietyt virhetyypit on saatu kokonaan poistettua.

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



sien käytöstä, niiden valvonnan toteutumisesta ja valvontahavainnoista. Valvonta on johdetumpaa, säännöllisempää ja kattavampaa kuin aikaisemmin.

Poliisin suorittamaan tiedonhankintaan kohdistuu ennakoivaa ja jälkikäteistä toimenpiteiden valvontaa. Tässä esityksessä poliisin tiedonhankinnan esittäminen painottuu tiedonhankinnan jälkeiseen aikaan. On syytä huomioida, että osaltaan SALPA -järjestelmä karsii jo ennakolta vaatimusta tehtäessä tietyt virheellisyydet kokonaan pois. On tärkeää, että esille tulleet epäkohdat korjataan varhaisessa vaiheessa, niitä käsitellään poliisin yksiköissä ja ne otetaan huomioon koulutuksessa, koska ennakoiva kehittämissyö on tärkeä lainmukaisen ja laadukkaan poliisitoiminnan osa-alue.

Poliisiylijohtaja

Mikko Paatero

Poliisijohtaja

Sauli Kuha