



28.2.2014

Eduskunnan oikeusasiamies

Esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014) annetun valtioneuvoston asetuksen 22 §:n mukaisesti Poliisihallitus on kerännyt poliisiyksiköiltä tiedot poliisin tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuodelta 2013. Poliisihallitus on laatinut tiedoista oman selvityksensä, jonka se on toimittanut sisäministeriölle.

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 esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksessa tarkoitettuna sisäministeriön kertomuksena eduskunnan oikeusasiamiehelle poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuonna 2013.

Poliisijohtaja Sanna Heikinheimo

Poliisiylitarkastaja Keijo Suuripää

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsitteilyjärjestelmässä. Sisäministeriö SM 28.02.2104 klo 15.54. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Poliisihallituksen selvitys sisäministeriölle poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuonna 2013

Keskusrikospoliisin raportti salaisten pakkokeinojen käytön valvonnasta vuodelta 2013 (salassa pidettävä, suojaustaso II)

Suojelupoliisin raportti salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä käytöstä ja valvonnasta 2013 (salassa pidettävä, suojaustaso II)



27.2.2014

Sisältää II -suojaustason salassa pidettävän osion, LIITE 1

**POLIISIHALLITUKSEN SELVITYS SISÄASIAINMINISTERIÖLLE
POLIISIN TIEDONHANKINNASTA JA SEN VALVONNASTA
VUONNA 2013**

**- SISÄLLYSLUETTELO -**

1. YLEISTÄ	3
2. TIEDONHANKINNAN LUKUMÄÄRÄTIEDOT JA NIIDEN ARVIOINTIA	5
2.1 Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ja -valvonta.....	5
2.1.1 Yleistä	5
2.1.2 Rikoksesta epäiltyjen ja lupien määrät.....	5
2.1.3 Telepakkokeinovaatimukset.....	7
2.1.4 Liittymät.....	9
2.1.5 Tuomioistuinten asettamat erityisehdot.....	9
2.1.6 Telepakkokeinojen kohdistuminen rikostyypeittäin.....	10
2.1.7 Tutkinnanjohtajien merkityksellisyysarviot.....	12
2.1.8 Pakkokeinojen käytöstä ilmoittamisen siirtäminen ja kokonaan ilmoittamatta jättäminen	13
2.1.9 Kuuntelukiellot	166
2.2 Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta.....	166
2.3 Poliisi- ja pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu	1818
2.3.1 Poliisilain mukainen tekninen tarkkailu.....	19
2.3.2 Pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu.....	19
2.4 Muu poliisin tiedonsaantioikeus.....	19
2.5 Peitetoiminta	19
2.6 Valeosto.....	20
2.7 Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen.....	21
3. SUORITETTU LAILLISUUSVALVONTA JA VALVONTAHAVAINNOT	21
3.1 Yleistä.....	21
3.2 Poliisihallituksen valvontahavainnot	23
3.2.1 Poliisihallituksen etävalvonta ja muut toimenpiteet	23
3.2.2 Poliisin paikalliset yksiköt.....	23
3.2.3 Poliisin valtakunnalliset yksiköt	25
3.2.4 Salaisen tiedonhankinnan seurantaryhmä	26
3.3 Poliisin yksiköiden valvontahavainnot	28
4. YHTEENVETO VIIMEVUOSIEN VALVONNAN TEHOSTAMISTOIMENPITEISTÄ.....	29
5. LOPUKSI.....	44



1. YLEISTÄ

Sisäasiainministeriö antaa 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 vuoden 2014 alusta ovat Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisihallituksen alainen paikallishallintoviranomainen (yksikkö) on poliisilaitos. Poliisihallituksessa laillisuusvalvonnan vastuualue on sijoitettu esikuntayksikköön. Myös Poliisihallituksen muiden vastuualueiden esimiehet tukevat laillisuusvalvonnan vastuualueen toimintaa osallistumalla laillisuuden valvontaan.

Poliisiyksiköt (valtakunnalliset yksiköt ja poliisilaitokset) ovat raportoineet Poliisihallitukselle vuoden 2014 alussa salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja siihen kohdistuvasta valvonnasta vuoden 2013 osalta. Tämän selvityksen toteuttamiseen liittyvistä menettelyistä on yhteisesti sovittu sisäasiainministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen kesken. Selvityksen valmistelijoina Poliisihallituksessa ovat toimineet poliisitarkastajat Arto Hankilanoja, Juha Henttala ja Klaus Geiger.

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

Tämä Poliisihallituksen selvitys tiedonhankinnan käytöstä ja sen valvonnasta vuodelta 2014 pitää sisällään:

- pakkokeinolain tarkoittaman
 - telekuuntelun,
 - televalvonnan,
 - matkaviestimien sijaintitiedon hankkimisen,
 - teknisen tarkkailun sekä
 - teknisen tarkkailun käytön rangaistuslaitoksessa
- poliisilain tarkoittaman
 - telekuuntelun,
 - televalvonnan,
 - teknisen tarkkailun,
 - teknisen tarkkailun käytön rangaistuslaitoksessa,
 - tiedonsaannin (Poll 36 §),
 - peitetoiminnan ja valeoston (Poll 32a §),
 - tietolähdetoiminnan (Poll 36a §), sekä



- tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi laadittujen harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärin asiakirjojen käytön (PoIL 33a §).

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 keskenräisyys, 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 keskitettiin 1.11.2004 alkaen Keskusrikospoliisin ylläpitämän salaisten pakkokeinojen asiankäsitelyjärjestelmän (SALPA) kautta tapahtuvaksi. Tämän selvityksen määrälliset tiedot perustuvat tästä järjestelmästä saatuihin tietoihin.

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

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

Poliisin tiedonhankintaa koskevat pakkokeino- ja poliisilain säännökset ovat muuttuneet ja muutokset on saatettu voimaan 1.1.2014. Tässä selvityksessä poliisin tiedonhankintaa ja sen valvontaa vuonna 2013 tarkastellaan vanhan lainsäädännön mukaisesti.

Tilastolukuja käsiteltäessä vuoden 2013 tilastoluvun perässä sulkeissa oleva luku tarkoittaa vuoden 2012 vastaavaa tilastolukua.



2. TIEDONHANKINNAN LUKUMÄÄRÄTIEDOT JA NIIDEN ARVIOINTIA

2.1 Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

2.1.1 Yleistä

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 lukumäärätiedot pitävät sisällään näiden yhteydessä vaaditut televalvonnat.

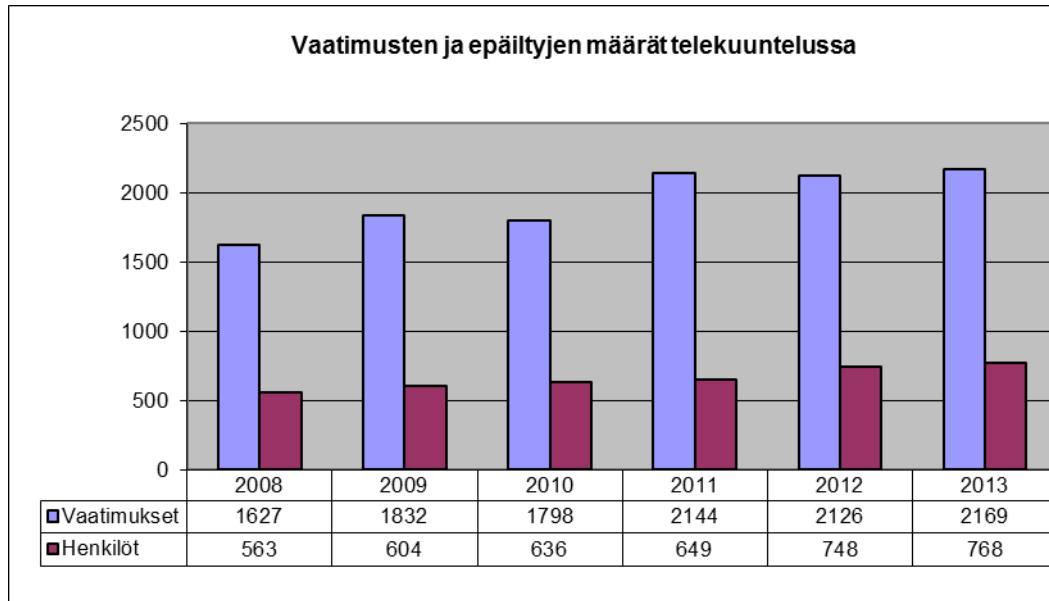
2.1.2 Rikoksesta epäiltyjen, vaatimusten ja lupien määrät

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

Telepakkokeinolupien ja telepakkokeinojen kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen henkilöiden määrät ovat viime vuosina olleet hienoisessa nousussa. Rikoksesta epäiltyyn, johon telepakkokeinoa kohdistetaan, voi kohdistua useita samaa pakkokeinolajia olevia vaatimuksia, jotka taas voivat pitää sisällään useita lupia. Toisin sanoen, yhteen rikoksesta epäiltyyn voi tietyn jutun tutkinnassa kohdistua useita samanaikaisia telepakkokeinovaatimuksia, joissa haetaan tuomioistuimen lupapäätöstä mahdollisesti useaan eri liittymään, telepäätelaitteeseen ja/tai teleosoitteeseen liittyen (kts. liittymämäärät 2.1.4.).

Viime vuosina sekä telekuuntelun kohdehenkilöiden että myönnettyjen vaatimusten määrässä on ollut havaittavissa lievää määrien nousua; kohteena olleiden epäiltyjen määrä vuonna 2013 lisääntyi 768:aan (748) ja vaatimusten 2169:ään (2126).

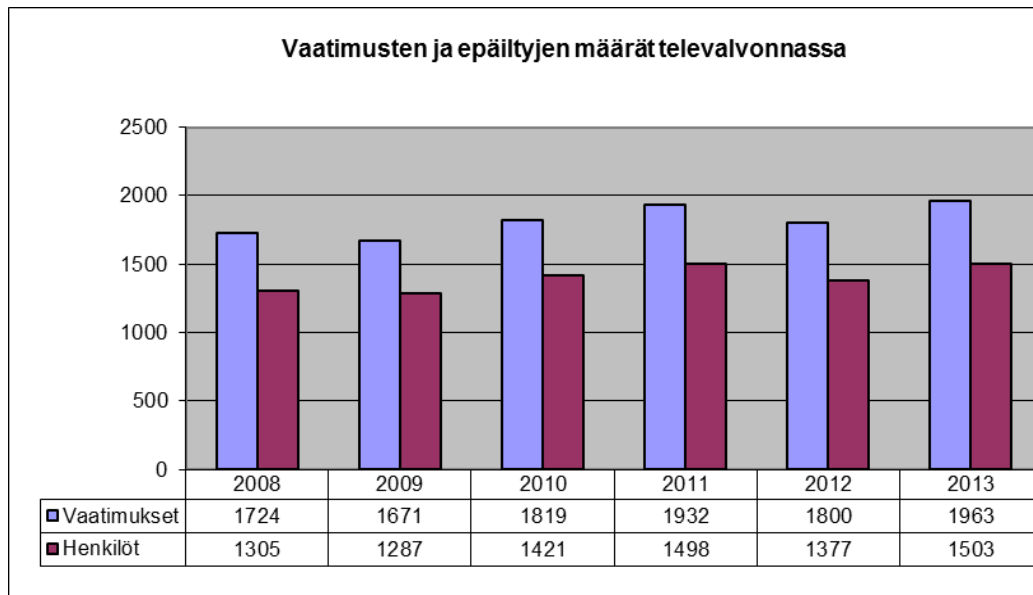
Vuoden vaihteessa toistaiseksi tuntemattomien epäiltyjen määrä telekuuntelussa oli 128, joka on täsmälleen sama kuin edellisenä vuonna. Tuntemattomat rikoksesta epäillyt on tilastoitu telepakkokeinovaatimuksista. Tuntemattomien epäiltyjen henkilöllisyys selviää kuitenkin valtaosassa tapauksista esitutkinnan aikana ja siten vain osa jää lopullisesti tuntemattomiksi.



Kaavio 1. Myönnettyjen vaatimusten ja rikoksesta epäiltyjen lukumäärät telekuuntelussa

Televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen ja televalvontavaatimusten määrät ovat aaltoilleet tarkasteluvuodesta 2008 määrien vaihteluvälin pysyessä kahdensadan välissä. Vuonna 2013 myönnettyjen vaatimusten määrä lisääntyi 1963:een ja ne kohdistuivat 1503 henkilöön.

Vuoden vaihteessa toistaiseksi tuntemattomien epäiltyjen määrä televalvonnassa oli 272 (244).



Kaavio 2. Myönnettyjen vaatimusten ja rikoksesta epäiltyjen lukumäärät televalvonnassa

Kahden yllä olevan kaavion osalta on hyvä huomioida, että kukin vaatimus voi sisältää useita liittymiä, joiden osalta käräjäoikeus kunkin osalta harkitsee erillisen luvan myöntämistä (*vrt. liittymien määrä kaaviossa 5*).

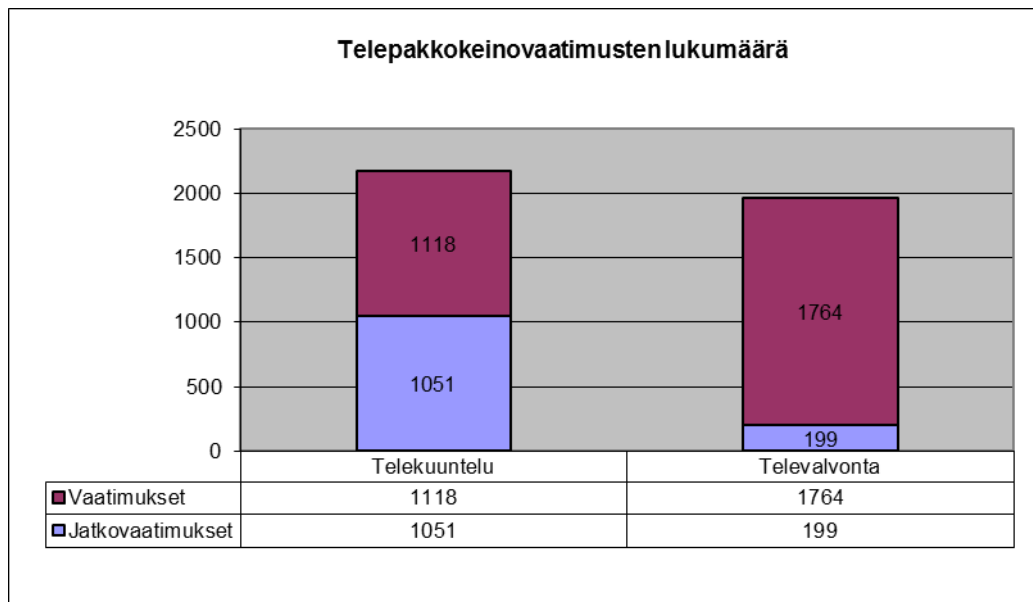


2.1.3 Telepakkokeinovaatimukset

Alla olevassa kaaviossa esitettyihin lukuihin sisältyvät kaikki yksittäisiin liittymiin, teleosoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuneiden vaatimusten lukumäärät. Telekuuntelussa 48 % (51 %) vaatimuksista oli ns. jatkovaatimuksia ja televalvonnassa jatkovaatimusten osuus oli 10 % (10 %).

Niin telekuunteluvaatimusten (sisältäen samanaikaisen televalvonnan) kuin jatkoaikavaatimustenkin lukumäärät ovat edelliseen vuoteen verrattuna pysyneet samalla tasolla 2169 (2126) ja 1051 (1089).

Edelliseen vuoteen verrattuna televalvontavaatimusten määrä on lisääntynyt 1963:een (1800), joihin tehtyjen jatkovaatimustenkin määrä on lisääntynyt 199:ään edellisen vuoden määrästä (187).

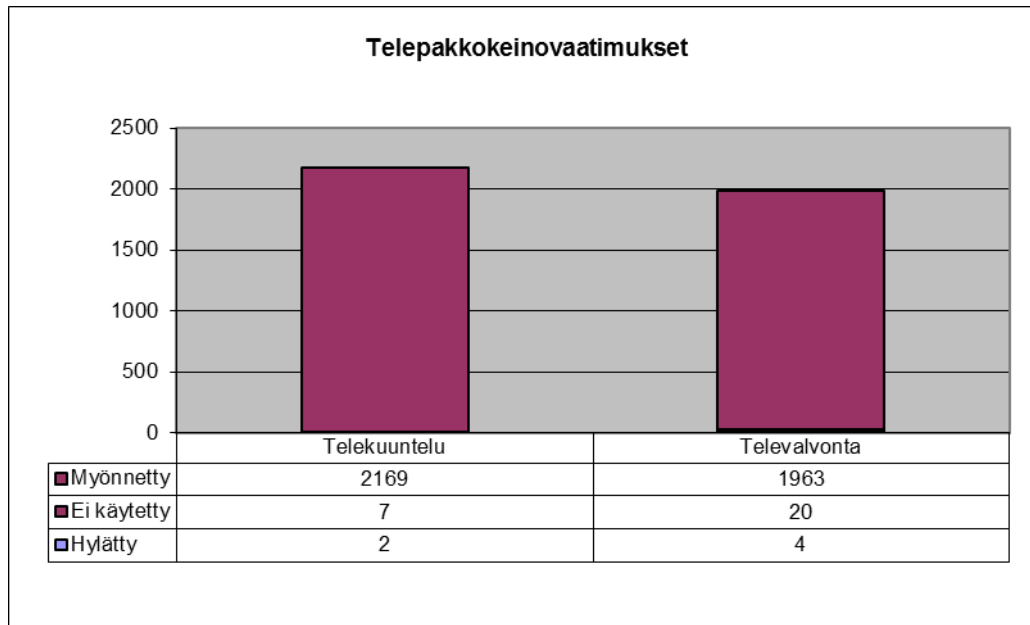


Kaavio 3. Myönnettyjen vaatimusten ja jatkoaikavaatimusten lukumäärät vuonna 2013

Seuraavassa kaaviossa ilmenee, mitä telepakkokeinovaatimuksille on tapahtunut vaatimuksen esittämisen jälkeen.

Hylättyjen vaatimusten osuus on vähentynyt edelliseen vuoteen verrattuna: Tuomioistuimet hylkäsivät 2 (12) telekuunteluun ja -valvontaan kohdistuvaa vaatimusta; televalvonnan osalta tuomioistuimet hylkäsivät 4 (10) vaatimusta. Hylkäysten syinä ovat olleet muun muassa erityisten edellytysten puutteet, käräjätuomarille ei ole esitetty konkreettisia seikkoja syytä epäillä -kynnyksen ylittymisestä tietyn rikosnimikkeen osalta.

Käyttämättä jättäminen tarkoittaa sitä, että jo myönnetystä telepakkokeinoluovasta ei ole toimitettu tarvittavaa kytkentäpyyntöä teleyritykselle luvan toteuttamista varten. 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 2013 esitutkintavaiheessa tilanne oli muuttunut luvan myöntämisen jälkeen yksittäisissä tilanteissa: telekuuntelun osalta 7 (2) ja televalvonnan osalta 20 (20) kertaa.



Kaavio 4. Myönnettyjen ja ei käytettyjen lupien määrät sekä hylätyt vaatimukset vuonna 2013

Myönnettyjen televalvontalupien määrästä, asianomistajan liittymiin kohdistuneita, suostumukseen perustuvia lupia oli 113 (129), joista yhtä ei käytetty.

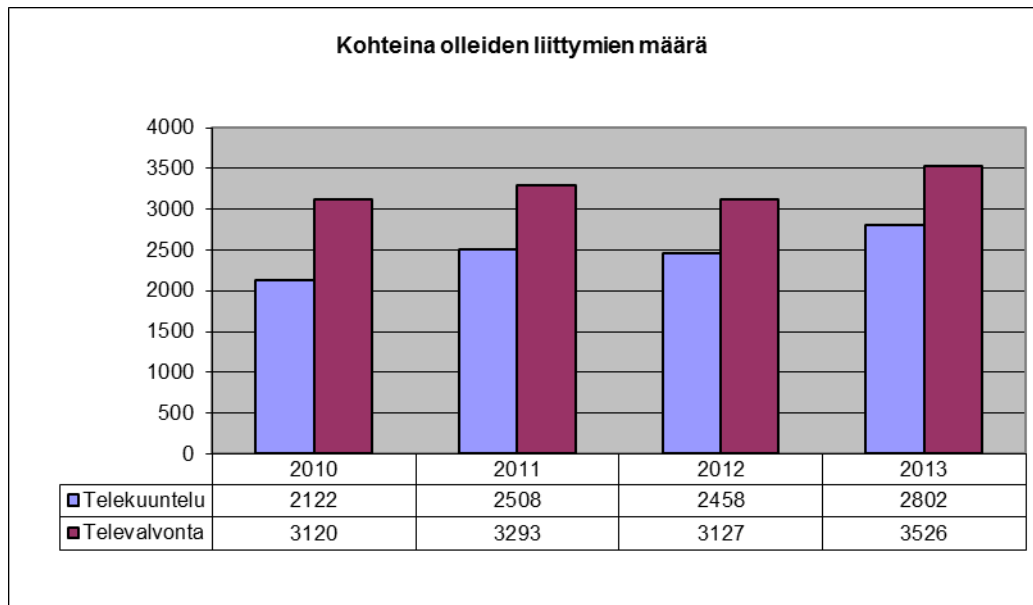
Mikäli pakkokeinolain mukainen televalvontavaatimus ei siedä viivytystä, pidättämiseen oikeutettu virkamies saa päättää toimenpiteestä siihen asti, kunnes tuomioistuim on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Tällaisia pidättämiseen oikeutetun virkamiehen kiirepäätokeksellä aloitettuja televalvontoja oli vuonna 2013 16 (18), mikä on 0,8 % kaikista pakkokeinolain perusteella myönnettyistä televalvontaluvista.

Vuonna 2013 telekuunteluvaatimusten määrä suhteessa rikoksesta epäiltyjen määrään oli 2,8 (2,8) vaatimusta / rikoksesta epäilty ja televalvontavaatimusten 1,3 (1,3) vaatimusta / rikoksesta epäilty. Tarkasteluvuonna tuomioistuimet myönsivät 213 (179) lupaa matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi (tolppalupa), joista yhtä lupaa ei käytetty.



2.1.4 Liittymät

Telekuuntelua kohdistettiin 2802 (2458) ja televalvontaa 3526 (3127) teleliittymään/-osoitteeseen.



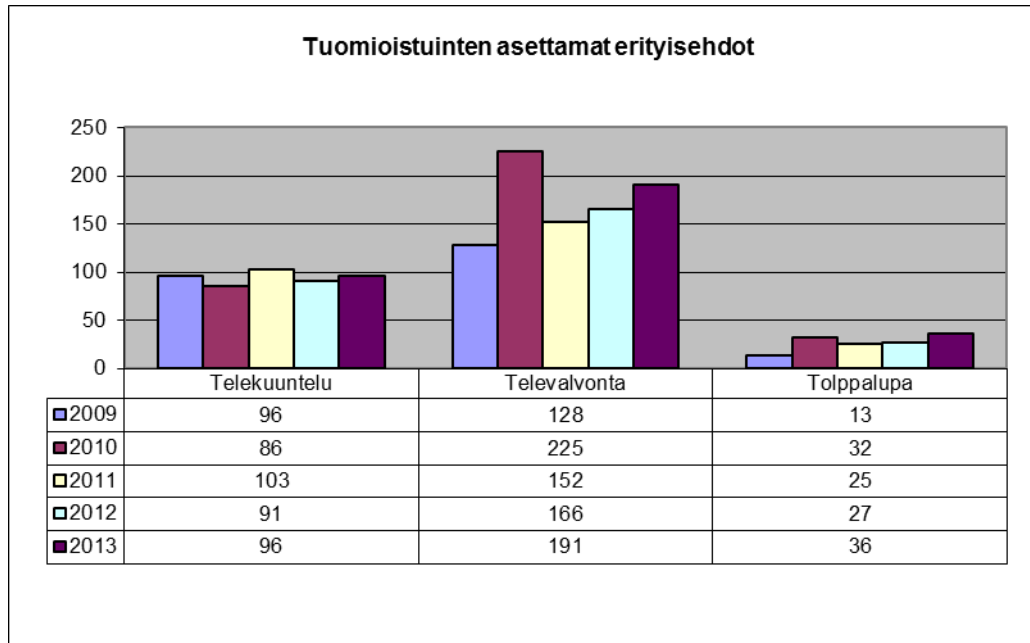
Kaavio 5. Telepakkokeinojen kohteena olleiden liittymien ja teleosoitteiden määrät

Liittymien lukumääriä tarkasteltaessa on huomattava, että pääsääntöisesti telekuuntelun kohteena olleista liittymistä on otettu myös takautuvaa televalvontaa telekuuntelun aloittamisen yhteydessä, jolloin tämä liittymä tilastoidaan myös kohtaan televalvonta. Edellinen huomioden, pakkokeinon kohteena olleiden liittymien kokonaislukumäärä on 4969 (4376).

Määrään vaikuttaa osaltaan kohdehenkilöiden usein tapahtuva viestintävälineiden vaihtuminen sekä telepakkokeinojen käytön kohdentaminen perinteisistä puhelinnumerosta muihinkin teleosoitteisiin. Kun on haettu kuuntelulupaa esimerkiksi telepäätelaitteeseen, on lisäksi jouduttu hakemaan kuuntelulupa tässä päätelaitteessa käytettyihin teleliittymiin.

2.1.5 Tuomioistuinten asettamat erityisehdot

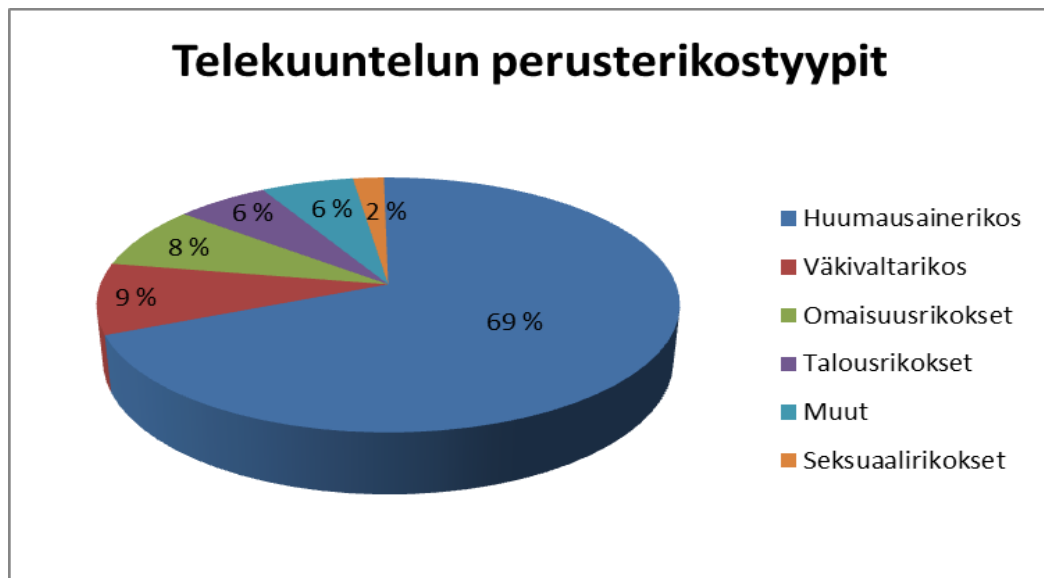
Tuomioistuimet asettivat erityisehtoja telekuuntelu- 96 (91), televalvonta- 191 (166) ja tolppalupiin 36 (27) kertaa. Erityisehtojen määrä on ollut viime vuosina maltillisessa kasvussa. Usein kyse on ollut pakkokeinon käyttöön liittyneiden aikamääreiden; erityisesti yhden kuukauden määrääjän tulkinta-eroista.



Kaavio 6. Tuomioistuinten asettamien erityisehtojen lukumäärä lupapäätöksissä vuosina

2.1.6 Telepakkokeinojen kohdistuminen rikostyypeittäin

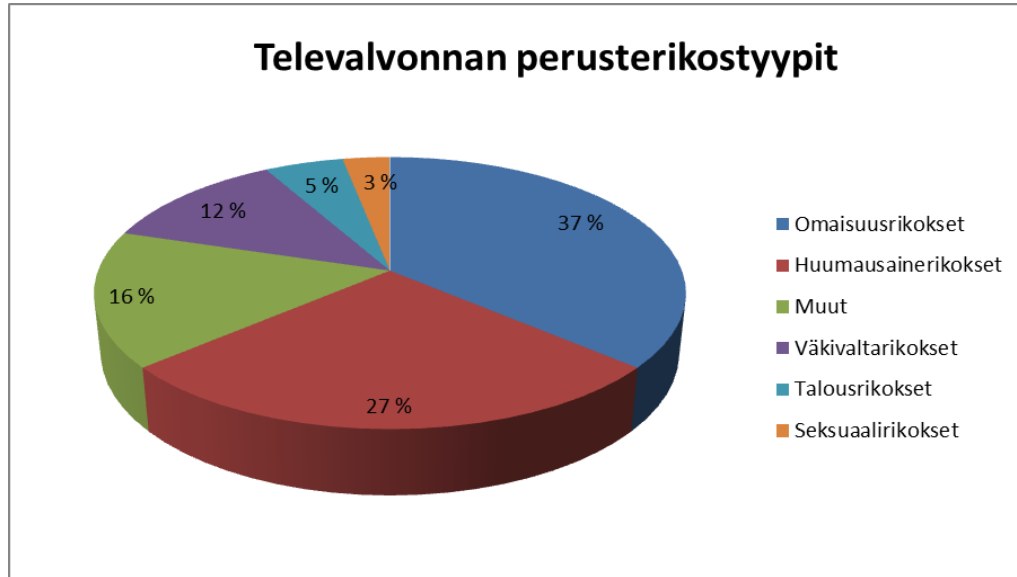
Kaavio esittää niiden rikostyyppien prosentuaalisen jakauman, joissa telekuuntelua on yleisimmin käytetty. Telekuuntelun jakautuminen perusterikostyypeihin on säilynyt viime vuoteen nähden melko muuttumattomana. Telekuuntelua käytettiin edelleen selvästi eniten huumausainerikosten tutkintaan 69 % (68 %). Seuraaviksi kohdistetaan väkivaltarikoksiin 9 %:n (10 %) ja omaisuusrikoksiin 8 %:n (5 %) osuudella.



Kaavio 7. Telekuuntelun yleisimmät perusterikostyytit vuonna 2013

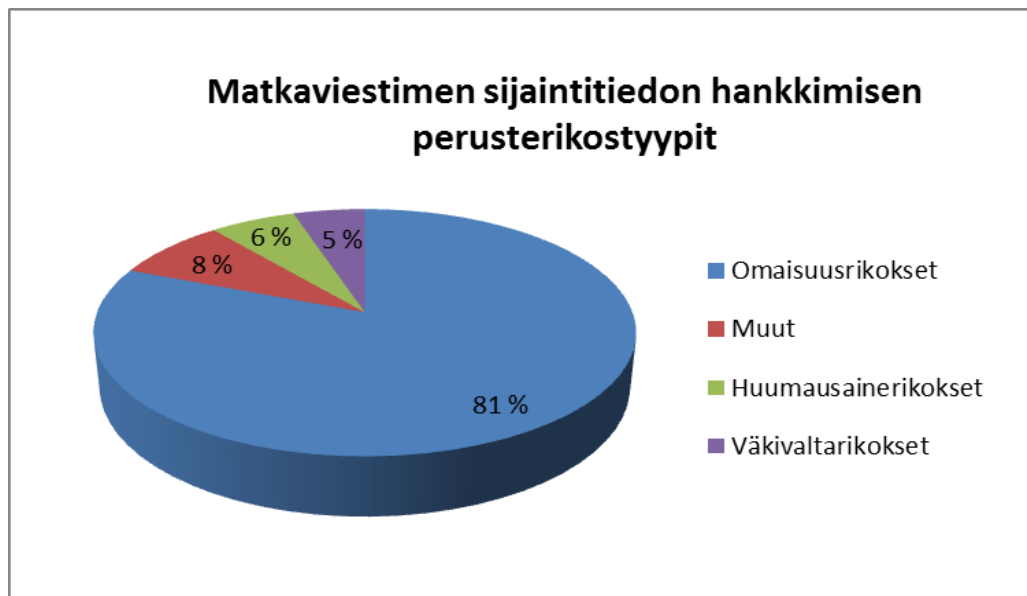


Televalvontaa on vuonna 2013 käytetty eniten yksittäisistä rikostyypeistä omaisuusrikosten selvittämiseksi 36 % (30 %). Seuraavina ovat huumausainerikokset 27 %:n (23 %) osuudella ja väkivaltarikokset 12 %:n (13 %) osuudella.



Kaavio 8. Televalvonnan yleisimmät perusterikostyytit vuonna 2013

Vuonna 2013 Matkaviestimen sijaintitietojen hankkimista ("tolppalupia") käytettiin ennen kaikkea omaisuusrikosten selvittämiseksi 81 % (73 %). Huumausainerikosten osuus oli 6 % (4 %) ja väkivaltarikosten 5 % (7 %).



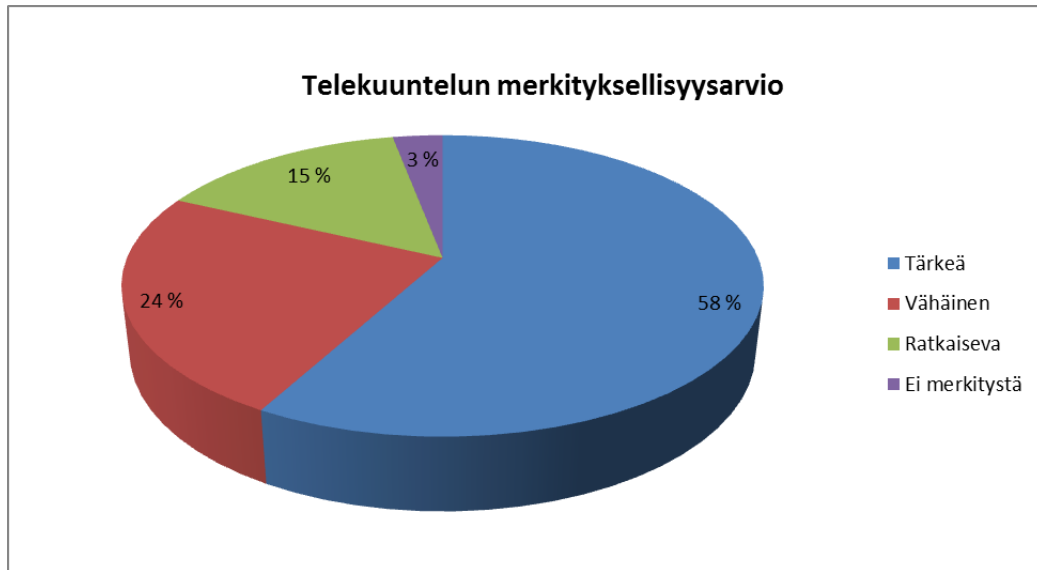
Kaavio 9. Matkaviestimen sijaintitietojen hankkimisen yleisimmät perusterikostyytit vuonna 2013



2.1.7 Tutkinnanjohtajien merkityksellisyysarviot

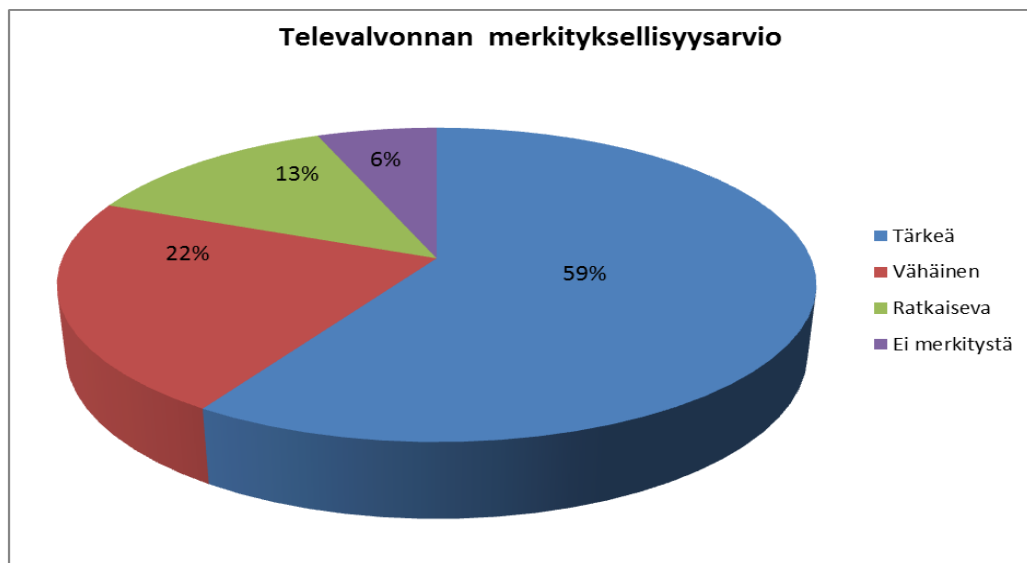
Telepakkokeinojen käytön merkitysarvioinnit perustuvat tutkinnanjohtajien antamiin arvioihin heidän johtamistaan jutuista. Tutkinnanjohtajien merkitysarvioinnit osoittavat telepakkokeinojen olevan merkittävä tiedonhankintakeino.

Telekuuntelun käytön merkitys on ollut joko ratkaiseva tai tärkeä 73 %:ssa (52 %) tapauksista.



Kaavio 10. Telekuuntelun käytön merkityksellisyys vuonna 2013

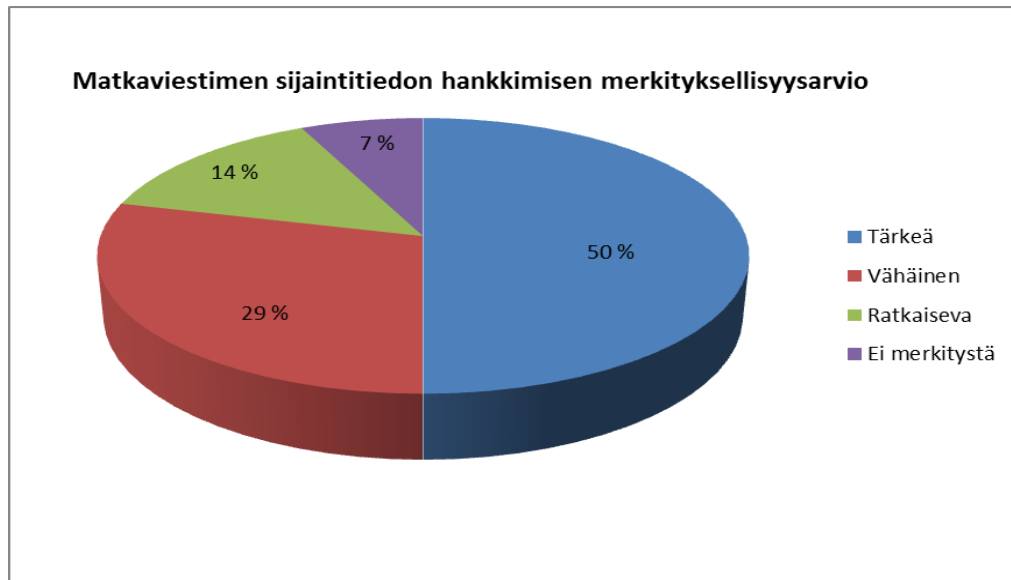
Televalvonnassa ratkaisevan ja tärkeän merkityksen osuus oli 72 % (62 %) tapauksista.



Kaavio 11. Televalvonnan käytön merkityksellisyys vuonna 2013



Tutkinnanjohtajat ovat arvioineet matkaviestimien sijaintitiedon hankkimisen (tolppaluvan) käytön merkityksen vuonna 2013 joko ratkaisevaksi tai tärkeäksi 79 % (17 %) tapauksista. Muutos on merkittävä edelliseen vuoteen verrattuna.



Kaavio 12. Matkaviestimen sijaintitiedon hankkimisen käytön merkityksellisyys vuonna 2013

2.1.8 Pakkokeinojen käytöstä ilmoittamisen siirtäminen ja kokonaan ilmoittamatta jättäminen

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. Vuonna 2011 Poliisihallitus otti vuotta 2010 koskevan raportoinnin vuosittaisessa selvityksessä käyttöön uuden tunnusluvun, jossa seurataan edellisinä vuosina käytettyihin telepakkokeinoihin liittyneitä päätöksiä. Aikaisempien vuosien tunnusluvut ovat koskeneet vain kertomusvuonna käytettyihin pakkokeinoihin liittyneitä ilmoitusten siirtoja ja kokonaan ilmoittamatta jättämisistä.

SALPA -toimenpiteen jälkeen tieto ilmoittamisen siirtämisestä tai ilmoittamatta jättämisestä saattaa muuttua 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. Tässä luvussa esitettävät määrälliset tiedot perustuvat 15.2.2014 saatuihin tietoihin.

Pakkokeinolain 5a luvun 11 § velvoittaa toimenpiteen suorittanutta ilmoittamaan pakkokeinojen käytön lopettamisesta luvan myöntäjälle tai päätöksen tekijälle. Rikoksesta epäillylle tulee pakkokeinojen käytön kohteena olost ilmoittaa viimeistään vuoden kuluttua, ellei tutkinnanjohtajan esityksestä tuomiois-

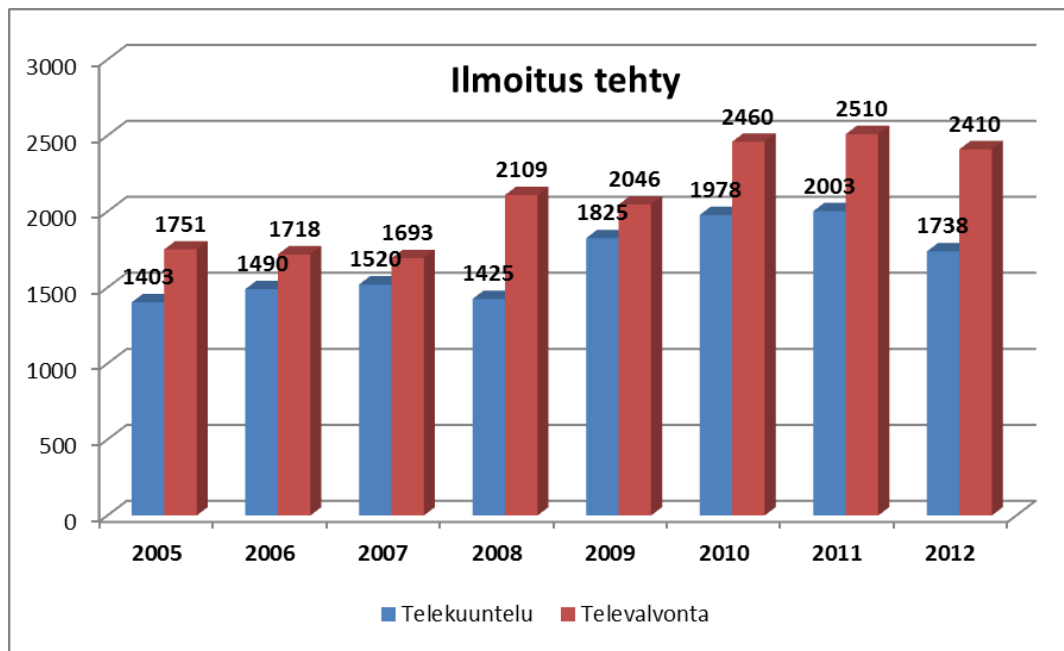


tuin tärkeästä tutkinnallisesta syystä päättää jatkaa tätä rikoksesta epäillylle ilmoittamisen määräaika tai päättää kokonaan ilmoittamatta jättämisestä.

Viime vuosina poliisin ylijohdossa on kiinnittänyt erityistä huomiota (SM:n määräys SM-2008-01401/Ri-2) siihen, että poliisin salaisen tiedonhankinnan kohdehenkilölle kokonaan ilmoittamatta jättäminen tulee olla poikkeuksellista ja se voi tapahtua vain laissa mainittujen kriteerien täytyessä.

Tuomioistuimen tehtyä päätöksen ilmoituksen siirtoa tai ilmoituksen tekemättä jättämistä koskevassa asiassa, siitä on viipymättä tehtävä merkintä SALPA -järjestelmään. Huolimatta päätöksen sisällöstä, se lähetetään Keskusrikospoliisin tekniseen tiedonhankintayksikköön. Päätös liitetään SALPA -asiaa koskevaan diaariin.

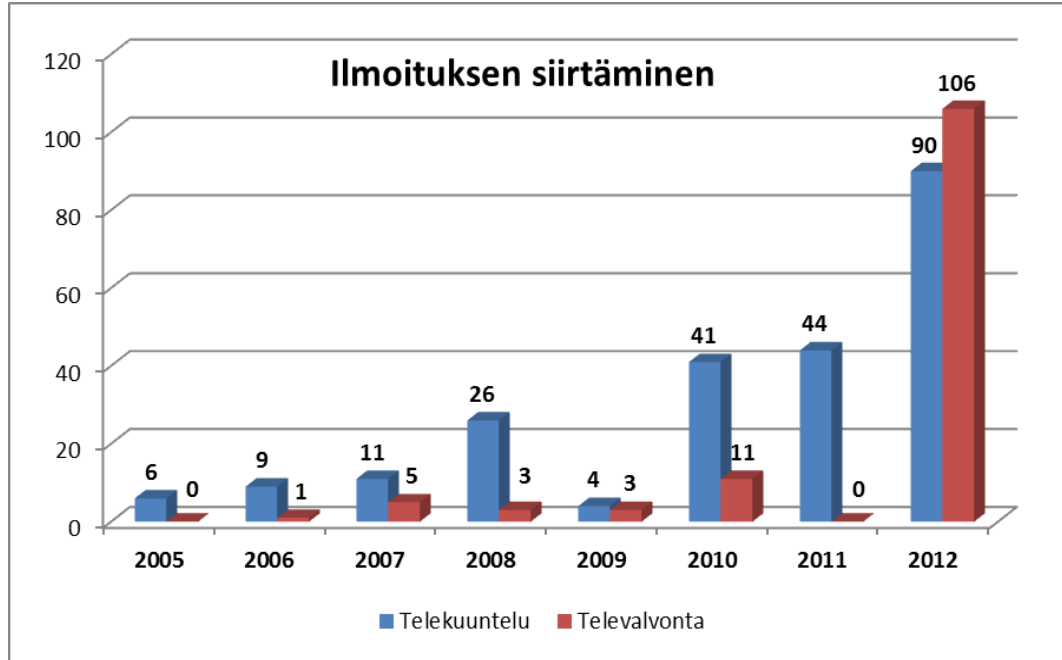
Alla olevassa kaaviossa käy esiin SALPA -järjestelmästä poimitut vuosittaiset tapauslukumäärät telekuuntelun ja -valvonnan osalta, kun ilmoitus tuomioistuimelle on tehty. Ilmoitusten määrät viime vuosina ovat lisääntyneet. Määrän vaihtelut vastaavat osittain vuosittaisia telekuuntelu- ja televalvontamääriä. Kaaviossa ei ole vuoden 2013 tapauslukumääriä, koska niiden osalta "ilmoittaminen ei vielä ajankohtainen" -tieto olisi selkeästi yleisin tieto.



Kaavio 13. Ilmoitus tehty

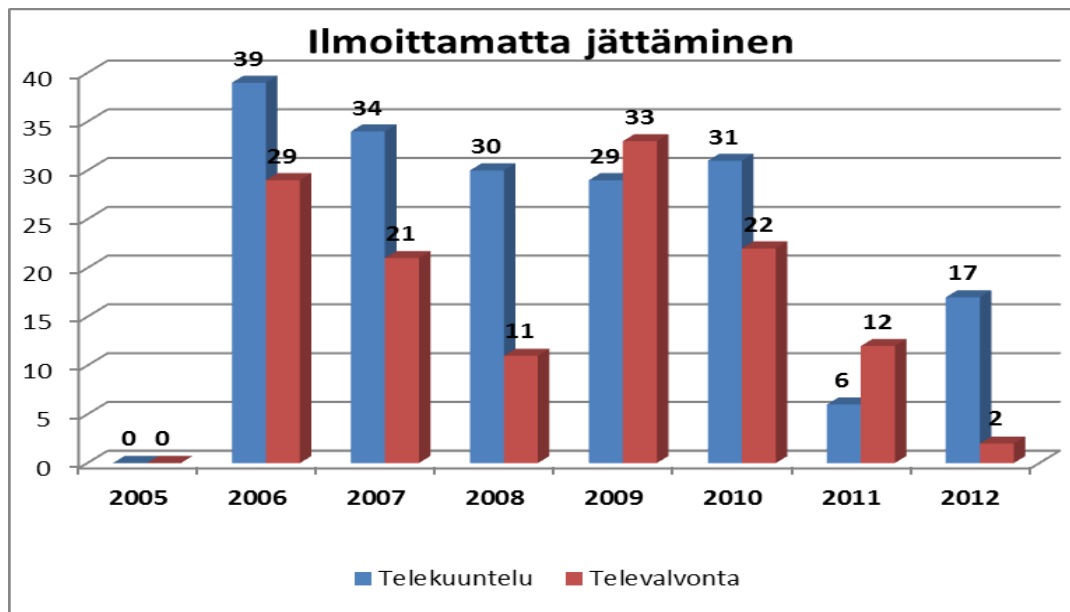


Alla olevassa kaaviossa ilmenevät vuosittaiset tapaukset, joissa ilmoittamiselle on haettu siirtämistä tuomioistuimelta.



Kaavio 14. Ilmoituksen siirtäminen

Alla olevasta kaaviosta ilmenevät vuosittaiset tapaukset, kun epäillylle ei ole ilmoitettu pakkokeinon käytöstä. Tiedot ovat muuttuneet ja muuttuvat tarkasteluajankohdan mukaan.



Kaavio 15. Luvan mukaisesta pakkokeinosta ei ole ilmoitettu

SALPA -järjestelmän telepakkokeinopöytäkirjalle lisättiin vuonna 2006 poliisin ylijohdon pyynnöstä kohta, johon tutkinnanjohtaja saattoi tehdä asianmukaisen merkinnän niissä tapauksissa, kun epäillylle



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 -pöytäkirjalla käytetään, kun epäilty on kuollut, tavoittamatta, tuntematon tai pakkokeinoon kohde on asianomistaja, jolle ilmoitusta ei tarvitse tehdä.

Vuonna 2012 "ei voida ilmoittaa" -tieto koskee telekuuntelun osalta 87 (61) pakkokeinoja ja televalvonnan osalta 459 (488) pakkokeinoja. Tieto perustuu 15.2.2014 saatuun tietoon ja se ei ole lopullinen. Osassa pakkokeinoista ilmoittaminen tapahtuu myöhemmin, kun esimerkiksi epäilty saadaan selville ja/tai tavoitetaan.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan ilmoittamatta jättämiseen hengen ja terveyden vaara on saattanut 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. Poliisihallituksen käsityksen mukaan tiedottajatoimintaan liittyvien henkilöiden hengen ja terveyden turvaaminen edellä kuvatussa tilanteessa on saattanut olla tärkeä tutkinnallinen syy olla ilmoittamatta kohteelle toimenpiteen käytöstä. Kyseisen säännös onkin tarkentunut, ja hengen ja terveyden vaara on liitetty uuteen, vuoden 2014 alusta voimaan astuneeseen pakkokeinolakiin, yhdeksi perusteeksi olla ilmoittamatta toimenpiteiden käytöstä.

2.1.9 Kuuntelukiellot

Vuonna 2013 kuuntelukiellon alaisia keskusteluja oli yhteensä 104 (95), ne jakautuivat seuraavasti: rikoksesta epäillyn ja oikeudenkäyntiavustajan välisiä keskusteluja 88 (88), rikoksesta epäillyn ja hänen lähiomaisensa välisiä keskusteluja 37 (31). Papin ja rikoksesta epäillyn välisiä keskusteluja ei ollut (2). Yhteensä -luku tarkoittaa pöytäkirjoja, joilla voi olla useita liitteitä eli keskusteluja. Tutkinnanjohtajien on tullut hävittää kuuntelukiellon alaiset tallenteet pakkokeinolain 5a luvun 10 §:n mukaisesti.

2.2 Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

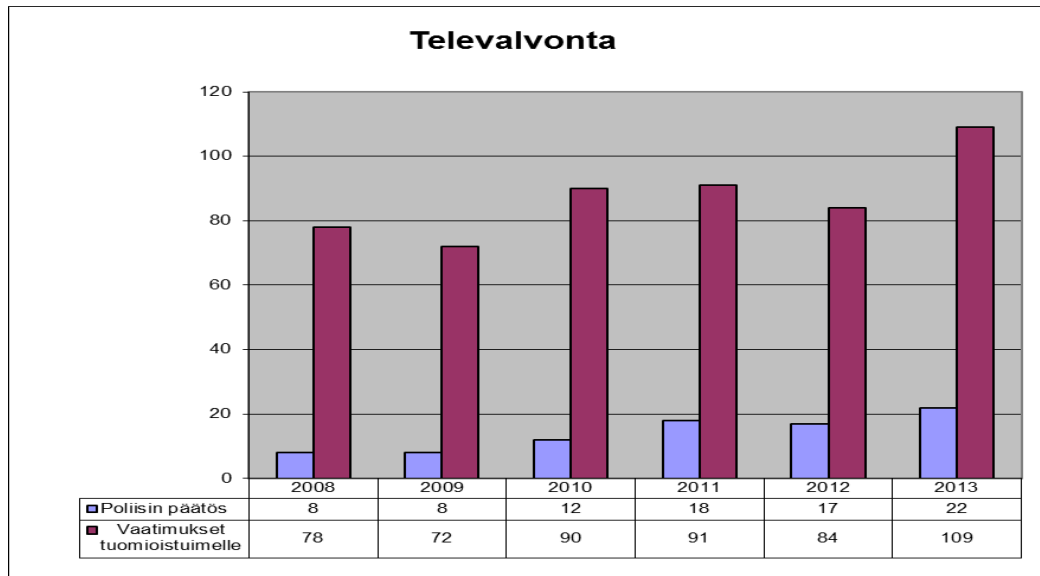
Poliisilain osittaisuudistuksen myötä vuonna 2001 poliisimiehelle annettiin tietyin edellytyksin oikeus suorittaa televalvontaa rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi. Edelleen, vuoden 2005 osittaisuudistuksella televalvonta laajennettiin ulottumaan myös teleosoitteeseen. Televalvonnan käytön edellytyksiin 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 terrorismirikoksien estämiseksi, paljastamiseksi tai valmistelun tarkoitamissa tapauksissa sekä matkaviestimien sijaintitiedon hankkiminen.

Vuonna 2013 poliisilain perusteella telekuunteluvaatimuksia myönnettiin 41 (6) ja niiden kohteena oli 11 (5) henkilöä, joista 4 henkilöä oli tuntemattomia.

Vuonna 2013 poliisilain perusteella käytettyjä televalvontavaatimuksia oli 131 (101) ja niiden kohteena oli 111 (81) henkilöä, joista 18 (16) oli tuntemattomia.



Telekuuntelu ja -vaatimustenkin osalta on hyvä huomioida, että kukin vaatimus voi sisältää useita liittymiä, joiden osalta käräjäoikeus kunkin osalta harkitsee erillisen luvan myöntämistä. Liittymämääriä 41:ssä telekuunteluvaatimuksessa oli 72 ja 131:ssä televalvontavaatimuksessa 177.



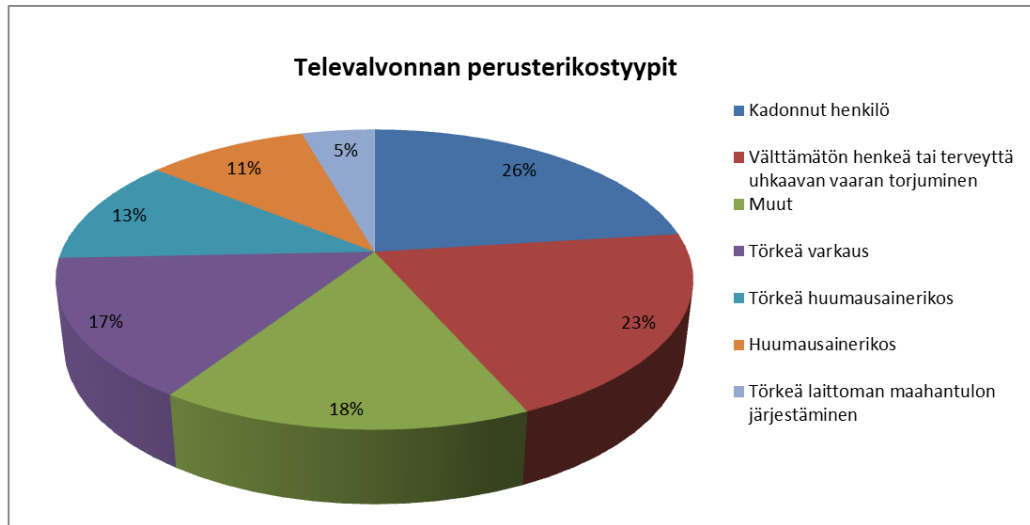
Kaavio 16. Poliisilain perusteella myönnettyjen televalvontavaatimusten määrät

Päällystään kuuluvan poliisimiehen kiirepäätöksellä aloitettujen televalvontojen määrä on vakiintunut alhaiselle tasolle. Vuonna 2013 päällystään kuuluvan poliisimiehen kiirepäätöksellä aloitettujen televalvontojen määrä lisääntyi hieman ollen 22 (17) päätöstä.

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

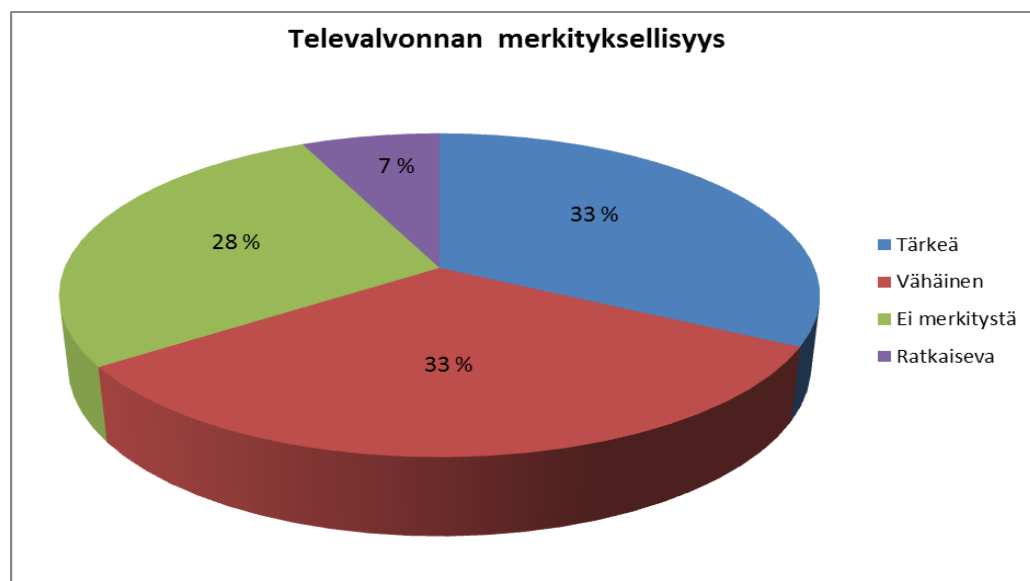
Vuonna 2013 edellisen vuoden tavoin matkaviestimen sijaintitiedon hankkimista ei käytetty poliisilain perusteella. Viimeisin lupa on haettu vuonna 2009.

Poliisilain mukaista televalvontaa käytettiin vuonna 2013 eniten kadonneen henkilön etsintään liittyvissä tapauksissa 26 % (17 %). Henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseen televalvontaa käytettiin 23 %:ssa tapauksista (20 %), törkeä varkaus -tapauksien osuus oli 17 % (15 %) ja törkeä huumaus-ainerikos oli perusteena 13 % (12 %) tapauksista.



Kaavio 17. Poliisilain mukaisen televalvonnan jakautuminen asianimikkeittäin vuonna 2013

Poliisilain mukaisen televalvonnan merkitys on ollut ratkaiseva tai tärkeä 40 % tapauksista.



Kaavio 18. Poliisilain mukaisen televalvonnan käytön merkitys vuonna 2013

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.). Vuoden 2005 poliisilain osittaisuudistuksessa myös teknisen kuuntelun käyttöala laajennettiin 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 sekä poliisi- että pakkokeinolain perusteella suorittaa teknistä kuuntelua ja teknistä katselua vankiloissa.



2.3.1 Poliisilain mukainen tekninen tarkkailu

Vuonna 2013 teknisen kuuntelun vaatimuksia tuomioistuimelle on ollut 2 (16) kohdentuen törkeisiin kiskontarikoksiin. Yhtään vaatimusta ei hylätty, jätetty käyttämättä tai mitätöity. Päälylystään kuuluvan poliisimiehen kuuntelumääräyksiä oli 8 kohdentuen törkeisiin huumausaine-, törkeisiin kiristys- ja törkeisiin kiskomisrikoksiin.

Vuonna 2013 teknisen katselun vaatimuksia oli 21 kaikkien kohdistuen törkeisiin varkausrikoksiin. Päälylystään kuuluvan poliisimiehen katselumääräyksiä oli 51, joista 25:ttä on käytetty törkeiden huumausainerikosten estämisessä.

2.3.2 Pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu

Vuonna 2013 pakkokeinolain perusteella teknistä kuuntelua vaadittiin tuomioistuimissa 48 (78) kertaa, ilman hylkäämisiä (0) ja mitätöintejä (0) sekä (3) käyttämättä jättämistä. Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen kuuntelumääräyksiä oli 16. Asuntokuuntelusta kirjattiin 4 (4) vaatimusta. Pakkokeinoa on käytetty törkeiden huumausainerikosten selvittämiseksi. Rangaistuslaitoksissa tapahtuneita kuunteluita oli 40 (40), jotka liittyivät pääasiassa huumausainerikoksiin.

Pakkokeinolain mukaisesta teknisestä katselusta esitettiin tuomioistuimille 7 (9) vaatimusta, joista kaikkia käytettiin ja yhtään ei mitätöity. Edellisen vuoden tapaan yhtään teknisen katselun vaatimusta ei hylätty.

2.4 Muu poliisin tiedonsaantioikeus

Vuonna 2013 poliisi käytti poliisilain mukaista tiedonsaantioikeutta rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi 36 § 1 momentin perusteella yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä 1790 (1382) kertaa ja 2 momentin perusteella teleyritykseltä ja yhteisötilaajalta 5682 (4388) kertaa sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain perusteella 590 (571) kertaa.

2.5 Peitetoiminta

Poliisilain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan peitetoiminnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa henkilöön tai henkilöryhmään taikka tämän toimintaan kohdistuvaa tiedonhankintaa soluttautumalla (PoIL 525/2005). 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 päälylystään kuuluvan poliisimiehen. Peitetoimintaa suorittamaan voidaan määrätä vain sisäasiainministeriön hyväksymän koulutuksen suorittanut poliisimies, joka on tehtävään vapaaehtoinen, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva ja jolla on tehtävän edellyttämä poliisitoiminnan tuntemus.



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

Peitetoiminnan toteuttamisesta vastanneen päällystään kuuluvan poliisimiehen on laadittava peitetoiminnan toteuttamisesta pöytäkirja peitetoiminnan lopettamisen jälkeen ilman aiheutonta viivytystä.

Vuonna 2013 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja muutamia aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Peitetoimintaa on käytetty mahdollisimman tarkan harkinnan perusteella ja useimmiten toiminta on kohdistunut vakavien rikosten, erityisesti törkeiden huumausainerikosten, paljastamiseen.

2.6 Valeosto

Poliisilain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan valeostolla tarkoitetaan rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi tai rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi poliisin tekemää ostotarjousta tai näyte-erän luonteiseksi katsottavan esineen, aineen tai omaisuuden ostoa, jollei rikoksen estäminen, paljastaminen tai selvittäminen tai rikoksella saadun hyödyn takaisin saaminen välttämättä vaadi näyte-erää suuremman erän taikka esineen, aineen tai omaisuuden ostamista tiettyä 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 päällystään 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 päällystään kuuluva poliisimies. Sisäasiainministeriö antoi 10.12.2009 päätöksen (SMDno/2009/3783), jolla se määräsi, että kaikkien poliisilaitosten poliisipäälliköt tai heidän määräämänsä päällystään kuuluvat poliisimiehet voivat päättää valeostosta.

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 aiheutonta 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 Poliisihallitukselle. Valeostotoiminta on keskitetty siten, että valeostopäätökset toimitetaan Keskusrikospoliisiin, joka osaltaan



valvoo valeostojen tekemistä. Poliisilain osittaisuudistuksessa myös valeosto otettiin mukaan sisäasiainministeriön raportointivelvollisuuden piiriin, tosin sisäasiainministeriö on jo ennen lakiuudistustakin raportoinut vuosittain niiden käytöstä eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Vuonna 2013 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 (PoIL 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 2013 ainoastaan tietyissä yksittäistapauksissa.

3. SUORITETTU LAILLISUUSVALVONTA JA VALVONTAHAVAINNOT

3.1 Yleistä

Poliisihallituksen välittömän alaisen hallinnon muodosti vuoden 2013 loppuun asti 29 poliisiyksikköä, joista 24 oli poliisilaitoksia ja loput valtakunnallisia yksiköitä. Tiedonhankintaa suoritettiin vuonna 2013 Keskusrikospoliisin, Suojelupoliisin ja Liikkuvan poliisin lisäksi kaikilla poliisilaitoksilla. Poliisin organisaatiomuutoksen seurauksena vuoden 2014 alusta lähtien poliisilaitosten määrä väheni. Poliisilaitoksia on nyt 11 ja liikkuvan poliisin toiminta on sulautettu poliisilaitosten toimintaan.

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) päivitettiin 2013. Vuoden 2014 alusta lähtien se on korvattu Poliisihallituksen määräyksellä poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (2020/2013/5546).

Mainituissa laillisuusvalvontaa käsittelevissä ohjeissa käsitellään myös salaisen tiedonhankinnan valvontaa. Määräyksissä poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta edellytetään, että poliisiyksiköt valvovat kattavasti yksiköidensä salaisten tiedonhankintavaltuuksien käyttöä. Poliisin suorittaman valvonnan tulee olla jatkuvaa ja valvontaa tulee suorittaa sekä ennakoivasti että jälkikäteisesti.

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. Epäkohdat ovat usein teknisiä ja yksittäisiin kirjauskohtiin liittyviä asioita.

Salaista tiedonhankintaa koskevassa määräyksessä edellytetään poliisipäälliköitä huolehtimaan salaisten tiedonhankintavaltuuksien laillisuusvalvonnasta ja suoritettujen laillisuusvalvontatoimenpiteiden raportoinnista. Määräys edellyttää yhtenäistä valvonta- ja raportointimenettelyä sekä raportoinnin sisältöä. Poliisiyksiköt raportoivat keskeiset valvontatiedot vuosittain suoraan Poliisihallitukselle tammi-kuun loppuun mennessä.

Poliisihallitus suoritti vuonna 2013 laillisuustarkastukset kaikissa tiedonhankintaa suorittavissa poliisiyksiköissä yksiköissä ja yhtenä tarkastusteemana oli SALPA -järjestelmässä suoritettut toimenpiteet ja niiden valvonta. Tarkastushavaintojen perusteella on todettavissa, että salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta ovat toiminnallisina prosesseina hyvällä tasolla. Puutteita ja epäkohtia on kuitenkin edelleen havaittavissa ja Poliisihallitus on kiinnittänyt huomiota ja puuttunut niihin. Valvonnan lisääminen, uudet valvontamuodot sekä myös ohjeistuksen tarkastaminen ovat jatkuvasti tarkasteltavia asioita.

Poliisiyksiköt ovat antaneet sekä sisäasiainministeriön että Poliisihallituksen määräyksiin ja ohjeistuksiin pohjautuvia omia salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytön laillisuusvalvontaan liittyviä määräyksiä, laatineet laillisuusvalvontasuunnitelmia sekä suorittaneet tarkastuksia.

Seuraavassa tarkastellaan ensin tiedonhankinnan valvontaa Poliisihallituksen havaintojen perusteella ja tämän jälkeen poliisiyksiköiden havaintojen perusteella.



3.2 Poliisihallituksen valvontahavainnot

3.2.1 Poliisihallituksen etävalvonta ja muut toimenpiteet

Poliisihallituksen esikunnassa toimiva laillisuusvalvonnan vastuualue tarkasti vuonna 2013 satunnaisotantana 16 SALPA -diaarin tiedot. Tarkastelun kohteena oli sekä valtakunnallisten yksiköiden että paikallisyksiköiden SALPA -asioita. Havaitut puutteet olivat pääasiassa teknisiä ja säädettyjen määräaikojen ylittämisiä. Oikeusloukkauksia ja lainsäädännön vastaista menettelyä ei havaittu. Puutteista informoitiin suoraan tutkinnanjohtajille.

Poliisihallituksen rikostorjuntayksikkö seuraa ja ohjaa salaisen tiedonhankinnan käyttöä. Itse toimenpiteiden käyttöön liittyviä erityisiä epäkohtia seurannassa ei ilmennyt. Yleisenä havaintona ovat osin lainsäädännön puutteista johtuvat laintulkintaongelmat, joita on saatettu sisäasiainministeriön tietoon. Valvontahavainnot on huomioitu toiminnan ohjauksessa.

3.2.2 Poliisin paikalliset yksiköt

Poliisihallitus suoritti vuoden 2013 aikana laillisuustarkastukset kaikissa tiedonhankintaa suorittavissa poliisin paikallisyksiköissä. Laillisuustarkastusten yhtenä teemana oli tiedonhankinta, sen käyttö ja valvonta.

Poliisihallitus kävi läpi yksiköissä laaditut laillisuustarkastussuunnitelmat, laillisuustarkastuspöytäkirjat ja siinä ilmenevä tiedonhankintaan liittyvän osion sekä havaitut tiedonhankintaan liittyvät puutteet ja epäkohdat.

Poliisihallituksen toiminta-aikana poliisiyksiköiden tarkastustoiminta on yhtenäistynyt, mutta tarkastettujen SALPA -asioiden määrissä on edelleen eroavaisuuksia, jotka eivät aina ole selitettävissä poliisiyksikön kokoon ja/tai SALPA -asioiden määrään liittyvillä eroilla. Eroavaisuuksia selittää osaltaan edelleen toisistaan poikkeavat tarkastuskäytännöt ja menettelyt.

Yksiköitä kehoitettiin vuosina 2010 ja 2011 korjaamaan raportointimenettelyä niin, että valvonta on todennettavissa riittävällä tarkkuudella jälkikäteen. Vuosina 2012 ja 2013 on ollut todettavissa yleisesti, että menettely on kohentunut. Kaikista tarkastustoimenpiteistä tehdään sähköinen tai kirjallinen dokumentti. Joissain yksiköissä SALPA -havainnot ovat yksityiskohtaisia ja seikkaperäisiä ja vastaavasti joissain ne ovat edelleen melko suppeita.

Valvojat ovat puuttuneet havaittuihin puutteisiin ja edellyttäneet tutkinnanjohtajilta korjaustoimenpiteitä. Suoritetuista tarkastuksista ja muutenkin esille tulleista puutteista on pääsääntöisesti ilmoitettu sekä vastuussa olevalle tutkinnanjohtajalle että poliisilaitoksen poliisipäällikölle ja poliisilaitoksen SALPA -valvojalle. Lisäksi järjestelmässä olevaan valvojan kenttään on tehty merkintöjä toimenpiteistä.

Havaituista puutteista yleisin on SALPA -pöytäkirjojen keskeneräisyys. Poliisiyksiköiden valvontatoimenpiteistä on todettavissa, että pöytäkirjojen viivästymisiin on yleensä puututtu, ja SALPA -valvojat ovat tehneet runsaasti kirjauksia pöytäkirjapuutteista. Luonnosasteelle jätettyjä pöytäkirjoja on todettu edelleen olevan avoinna -tilassa tarpeettomasti, ja osaltaan tämä vaikuttaa SALPA -järjestelmän toimivuuteen. Aikaisempiin vuosiin verrattuna luonnosasteelle jätettyjen pöytäkirjojen määrä on kuitenkin vähentynyt. Poliisilain mukainen vaatimus pöytäkirjan laatimisesta viipymättä toimenpiteen päättymisestä on osoittautunut vaikeaksi toteuttaa, erityisesti silloin, kun tiedonhankintakei-



nolla saadun aineiston määrä on suuri tai aineiston käsittely vaatii erityistoimenpiteitä, kuten esimerkiksi aineiston käsittelemistä. Osalla tutkinnanjohtajista on epätietoisuutta siitä, milloin pöytäkirja tulee allekirjoittaa SALPA -järjestelmässä ja on myös tilanteita, kun on ilmoitettu allekirjoituksen puuttumisen johtuneen epähuomiosta/työkiireistä. Valvonnallisesti on haluttu varmistaa pöytäkirjan laatiminen ajallaan asettamalla SALPA -järjestelmään toimenpiteen käytön päättymisestä kuukauden määräaika, jonka jälkeen tieto pöytäkirjan laatimattomuudesta menee laillisuusvalvojan tietoon SALPA -järjestelmän kohtaan ”käsittelemättömät pöytäkirjat”. Mikäli toimenpiteen päättymisestä pöytäkirjan laatiminen viivästyy kuukauden, poliisin ylijohdo on antanut linjauksen, että viivästymisen syy tulee kirjata SALPA -järjestelmän valvojan kenttään. Vuoden 2013 loppuun asti pöytäkirjojen sisältöä säänteli sisäasiainministeriön asetus tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta. Myös vuoden 2013 loppuun asti voimassa olleessa sisäasiainministeriön määräyksessä poliisin salaisesta tiedonhankinnasta on kirjauksia pöytäkirjan laatimisesta.

Valvonnassa on kiinnitetty huomiota tallenteiden tarkastamiseen lain tarkoittamassa määräajassa, joka ilmaistaan sanalla ”ensitilassa”. Pakkokeinolain tallenteiden tarkastamista koskeva pykälä (PKL 5a 12 §) on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi noudattaen erityisesti laajoissa jutuissa, koska erinäisiä määräaikoihin sidottuja työtehtäviä on paljon ja asianmukaisesti suoritettu tallenteiden tarkastaminen vie paljon aikaa. Aktiivisessa esitutkintavaiheessa ja sen jatkuessa tallenteiden tarkastaminen edellyttää organisoimista ja käytettävissä olevien resurssien huomioimista. Kyseessä on laillisuusvalvonnan kannalta tärkeä toimenpide.

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

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 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 tutkinnanjohtajuuden vaihtotilanteissa. Poliisihallitus kehotti korjaamaan epäkohdat. Vuosina 2012 ja 2013 epäkohtaa ei ole havaittu.

Takautuvaan televalvontaan liittyy edelleen yksittäisiä epäkohtia. Toimenpiteen päättymisen ajankohdalla ei ole laissa säännelty. Teleyritysten eripituiset tiedon luovuttamisajat, erilaiset luovutusmuodot ja tapausittain televalvonnalla saadun tiedon määrien vaihtelut entisestään vaikeuttavat määrittelyä siitä, milloin televalvonnan käytön voidaan katsoa päättyneen. Siitä päivämäärästä, kun teleyritykseltä pyydetään teletunnistetietoja, voi kulua useita päiviä, jopa viikkoja ennen kuin poliisi saa pyytämäänsä tietoja. Tämän jälkeen aineisto on vielä järjestettävä sellaiseen muotoon, että sitä voidaan analysoida. 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.

On tärkeää, että SALPA -vaatimus perustellaan yleisten ja erityisten edellytysten osalta niin, että toimenpiteen edellytyksiä voidaan tarkastella jälkikäteen. Yksittäisinä laillisuusvalvontahavaintoina on



todettavissa, että erityisesti niissä tilanteissa, joissa SALPA -asia on saatettu tuomioistuimen päätettäväksi, SALPA -vaatimus on suppea. Aikaisempina vuosina Poliisihallitus on kiinnittänyt laillisuustarkastuksilla asiaan huomiota. SALPA -vaatimuksen yleiset ja erityiset edellytykset ilmenevät riittävästi, kun asiaan ensimmäisen kerran tutustuva saa riittävän käsityksen asiasta vaatimuksen perusteella. Poliisin taktisten menetelmien paljastuminen on usein todettuna syynä sille, että edellytykset kirjataan suppeasti. On syytä huomioida, että yksittäisten telepakkokeinojen osalta tuomioistuimissa on todettu, kun menettely on saatettu tuomioistuinarkintaan, että edellytyksiä toimenpiteen suorittamiseksi telepakkovaatimuksen perusteella ei ole ollut.

SALPA -järjestelmä on erityisesti SALPA -valvojan kannalta erittäin hidas. Tämä ilmenee erityisesti hitaana SALPA- yhteenvetonäkymän avautumisena. Järjestelmän hitaus hankaloittaa Poliisihallituksen tarkastustoimintaa, ja on saadun tiedon perusteella epäkohta myös poliisiyksiköiden omassa SALPA -tarkastustoiminnassa. Järjestelmän hitauteen ei ole luvassa pikaisia korjaustoimenpiteitä, koska nykyisen SALPA -järjestelmän korvaava VITJA -järjestelmä salaisen tiedonhankinnan osioineen tulee käyttöön ensi vuonna. Epäkohtana on tuotu esiin SALPA -yhteenvetonäkymän ja -toimenpidekentän tietojen päivittämättömyys - tehdyt Salpa -ilmoitukset eivät ole päivittyneet yhteenvetonäkymälle.

3.2.3 Poliisin valtakunnalliset yksiköt

Poliisihallitus suoritti vuonna 2013 laillisuustarkastukset edellisen vuoden tapaan tiedonhankintaa suorittavissa poliisin valtakunnallisissa yksiköissä. Tässä esityksessä käsitellään tiedonhankinta-asioita Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin toiminnassa. Liikkuvan poliisin toiminnassa tiedonhankinta-asioita on vähän. Liikkuva poliisi toimintoiheen sulautettiin paikallispoliisiin vuodenvaihteessa 2013 - 2014.

Poliisihallituksen laillisuustarkastukset Keskusrikospoliisissa painoutuivat peitetoiminnan ja valeosto-toimenpiteiden tarkastamiseen ja Suojelupoliisissa peitetoiminnan ja poliisilain 3 luvun mukaisten muiden tiedonhankintatoimenpiteiden tarkastamiseen. Molemmissa poliisiyksiköissä tarkastukset suoritettiin kerran alkuvuoden ja kerran loppuvuoden aikana.

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

Käytännössä peitetoimintaa ja valeostoa on käytetty vasta viimeisenä keinona törkeiden rikosten paljastamiseksi ja selvittämiseksi, kun muita keinoja ei enää ole ollut käytettävissä. Toimenpiteiden valmisteluvaiheen menettely jo sinällään karsii päätöksentekoprosessiin vietäviä tapauksia. Myönteisiin tapauksiin on sisällytetty rajoituksia, ehtoja ja erinäisiä huomioitavia asioita peitetoiminnan käyttämiselle, muun muassa kotirauhan suojan piiriin kuuluvilla alueilla.

Peitetoiminnan osalta Keskusrikospoliisi on 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 peitetoinnin 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 tekee Keskusrikospoliisissa yksikön päällikkö.

Keskusrikospoliisissa on valeoston ja peitetoinnin laatukäsikirja, jossa on osiot laatupolitiikasta, organisaatiosta, yksikön toiminta-ajatuksista ja tehtävistä, henkilöstöstä ja vastuualueista, toimintaympäristöstä ja yksikön toimitiloista, valeosto- ja peitetointiin liittyvästä päätöksentekoprosessista, toiminnan valvonnasta ja raportoinnista, hallintokäytännöstä ja toiminnan hallinnoinnista, hankinnoista, kehittämisestä ja testauksesta, laadusta sekä julkisuudesta.

Peitetointia koskeva kirjallinen toimintasuunnitelma ja peitetointipäätös tehdään tilanteessa, jossa ei voida vielä tietää, miten peitetointi tulee käytännössä etenemään. Tämän vuoksi on otettu käyttöön 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 paneuduttu.

Keskusrikospoliisin teknisen tiedonhankinnan valvontaa ja opastusta yksittäisissä SALPA -asioissa pidetään poliisiyksiköissä hyvänä asiana. SALPA -päivystys valvoo telepakkokeinovaatimusten ja tiedonsaantipyyntöjen edellytyksiä ja sisältöä. Puutteet ovat usein teknisluonteisia vääriä liittymänumeroiden ja päivämäärien kirjauksia. Virheet korjautetaan ennen toimenpiteiden saattamista eteenpäin. Lisäksi tiettyjen kiireellisten toimenpiteiden hoitamiseksi nopeasti ja oikein saatu opastus on ollut tärkeää. Poliisin tiedonhankinnan sujuvuuden ja lainmukaisen toiminnan varmistamiseksi toiminto on tärkeä.

3.2.4 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 asetuksen mukaan edustettuina poliisin lisäksi oikeusministeriön nimeämä tuomioistuinlaitoksen edustaja, valtakunnansyyttäjän nimeämä syyttäjälaitoksen edustaja, Tullihallituksen nimeämä tullilaitoksen edustaja ja rajavartiolaitoksen esikunnan nimeämä rajavartiolaitoksen edustaja. Seurantaryhmässä on vuodesta 2005 alkaen ollut vakiintuneesti poliisin ylijohdon kutsumana syyttäjälaitoksen edustaja Valtakunnansyyttäjänvirastosta. Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastualueen edustaja on osallistunut kutsuttuna seurantaryhmän toimintaan vuodesta 2011 alkaen. Seurantaryhmän puheenjohtajana on toiminut Poliisihallituksen rikostorjuntayksikön poliisiylitarkastaja. 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.

Seurantaryhmässä on käsitelty salaisen tiedonhankinnan seurannassa esille tulleita havaintoja. Salaisiin pakkokeinoiniin kohdistetaan verraten paljon laillisuuden valvontaa verrattuna muuhun poliisitoimintaan, mikä onkin perusteltua, koska näillä toimivaltuuksilla puututaan kansalaisten perusoikeuksien ydinalueeseen. Pääpaino Poliisihallituksen salaisen tiedonhankinnan valvonnassa vuoden 2013 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 lailli-



suusnäkökulman jo asiankäsittelyvaiheessa. Keskusrikospoliisin rooliin kuuluva salaisen tiedonhankinnan käytön asiankäsittelyn valvonta ja tarvittaessa tehtävät oikaisukehotukset antavat hyvän pohjan laillisuusvalvonnalle ja toiminnan laillisuuden varmistamiselle. Hyvä päivittäisjohtaminen on osa laillisuusvalvontaa, jota pystytään suorittamaan reaaliaikaisesti.

Seurantaryhmässä on käsitelty vuoden 2014 alussa voimaan tulleita esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolainsäädäntöä sekä seurattu tullin ja rajavartiolaitoksen lainsäädännön valmistelua siltä osin, kun ne koskevat salaista tiedonhankintaa. Seurantaryhmä on todennut uusissa salaista tiedonhankintaa koskevissa säännöksissä puutteita ja 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 käytöstä kohdehenkilölle tehtävään 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 radikaalista rajoitteesta vapaan todistusharkinnan periaatteeseen. Seurantaryhmässä on käsitelty salaisen tiedonhankinnan säännöksiin liittyviä puutteita ja laintulkintakysymyksiä, joita on seurantaryhmän sisäasiainministeriön edustajan kautta saatettu myös sisäasiainministeriön tietoon. Keskusrikospoliisi on järjestänyt tietolähdetoimintaa koskevia koulutustilaisuuksia paikallispoliisin henkilöstölle. Koulutustilaisuuksissa on ollut läsnä poliisilaitosten ylempää esimiestasoa, käsitteittäjiä ja valvojia.

Poliisihallituksen kannanotot ja seurantaryhmän pohdinnat perusteluineen tuovat osaltaan tulkinnallisiin kysymyksiin operatiivisten toimijoiden kaipaamaa ulkopuolista näkökulmaa. Laintulkintakysymyksestä on saatu myös oikeuskäytäntöä, kun Helsingin käräjäoikeus hylkäsi Keskusrikospoliisin kahden 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 (2011:1396) mukaan poliisimiehet eivät olleet syyllistyneet rikokseen. Päätöksessään hovioikeus totesi laintulkintakysymysten kuuluneen Keskusrikospoliisissa valeoston operatiivisena johtajana toimineen poliisimiehen esimiesten vastuulle.

Valtioneuvosto antoi 17.2.2014 voimaan tulleen uuden asetuksen (122/2014) esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta. Koska poliisi- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksessa salaisen tiedonhankinnan käyttöön kohdistuneet valvontavelvoitteet nostettiin asetustasolta lakitasolle, asetuksuudistuksessa ei enää ole varsinaista valvontasäännöstä. Uuden asetuksen (21 §) mukaan Poliisihallituksen asettaman seurantaryhmän tehtävä laajeni koskemaan aiemman peitetoiminnan, valeoston, tietolähdetoiminnan ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen lisäksi muidenkin salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien käyttöä. Seurantaryhmän kokoonpano muuttui siten, että seurantaryhmän jäseniksi asetuksen mukaan voidaan määrätä Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin, Suojelupoliisin ja poliisilaitoksen edustajat ja jäseneksi kutsutaan edustaja sisäministeriöstä, rajavartiolaitoksesta, puolustusvoimista sekä tullista. Seurantaryhmän tehtävänä on toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta; toiminnassa ja yhteistyössä havaittujen tai laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportointi Poliisihallitukselle; kehittämissuositusten tekeminen sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen. Asetuksen 22 § edellyttää, että esitutkintaviranomaisen on laadittava vuosittain selvitys pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettujen salaisten pakkokeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta sekä poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Tämä lisää mer-



kittävästi raportoinnin alaa aiempaan verrattuna. Ministeriöiden on toimitettava kertomukset oikeusasiamiehelle vuosittain helmikuun loppuun mennessä.

3.3 Poliisiyksiköiden valvontahavainnot

Poliisiyksiköiden keskeisenä tehtävänä on uskottavan oman laillisuusvalvonnan sisäistäminen ja ylläpitäminen. Tähän kuuluu keskeisenä osana tiedonhankintaan liittyvien toimenpiteiden valvonta. Poliisiyksiköissä valvonta on järjestetty niin, että SALPA -valvojat eivät tarkasta omia asioitaan. Pienissä yksiköissä menettelyn toteuttaminen on haasteellista.

Poliisiin operatiivisissa yksiköissä on vähintään yksi SALPA -valvoja. SALPA -valvoja/-t suorittavat tarkastuksia SALPA -järjestelmässä laillisuustarkastussuunnitelman mukaisesti ja pistokoeluonteisesti. SALPA -valvojien havaitsemat epäkohdat on saatettu pääsääntöisesti tutkinnanjohtajien tietoon suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti. Yksittäisiä viiveitä lukuun ottamatta epäkohtiin puuttumista ja korjaustoimenpiteitä on seurattu. Poliisiyksiköistä saatujen havaintojen perusteella Poliisihallitus on kiinnittänyt huomiota SALPA- valvojamenettelyn saumattomaan jatkuvuuteen ja "isännättömiin" asioihin, kun tutkinnanjohtaja on vaihtanut työpaikkaa. Yksittäisiä havaintoja isännättömistä jutuista on edelleen ilmennyt, mutta epäkohtiin on pystytty puuttumaan nopeasti.

Poliisiyksiköissä valvontaa suoritetaan useita kertoja vuoden aikana. Määrällisesti eniten valvotaan pakkokeinolain mukaisia telekuuntelu- ja televalvontatoimenpiteitä sekä televalvontatoimenpiteitä. Lisäksi poliisilain mukaisia tiedonsaantiasioita seurataan aikaisempaa tiiviimmin, koska niissä on ilmennyt arkistoimattomia toimenpiteitä. 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. Laadullisesti eniten valvontaa suoritetaan Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin toimenpiteissä.

Poliisiyksiköissä yleisimpänä valvontahavaintona on SALPA -pöytäkirjojen keskeneräisyys. Tämä epäkohta on ollut keskeinen valvontahavainto jo usean vuoden ajan. Poliisiyksiköissä on esitetty yksittäisiä kommentteja mahdollisuudesta pidentää pöytäkirjojen valmistumismääräaika kuukautta pidemmäksi. SALPA -valvojat ovat ilmoittaneet keskeneräisistä pöytäkirjoista tutkinnanjohtajille ja räsissä olleet pöytäkirjat on saatu tämän seurauksena valmis-tilaan. Poliisiyksiköiden havaintojen perusteella epäillylle ja tuomioistuimelle ilmoittamisenmenettelyssä on edelleen 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. Lisäksi epäkohtana valvojan kannalta pidetään sitä, että SALPA -asioita on mahdollista katsoa poliisilaitos- ja tutkinnanjohtajakohtaisesti, mutta ei yksikkökohtaisesti. SALPA -järjestelmän hakutoiminnot eivät ole kaikilta osin valvojaa palvelevia.

Poliisin yksiköt ovat järjestäneet yksiköiden sisäisiä SALPA -koulutustilaisuuksia ja osallistuneet valtakunnallisiin koulutustilaisuuksiin, mutta poliisiyksiköiden tarve koulutuksen saamiseksi on poliisiyksiköiden raporttien perusteella olemassa. Osassa poliisiyksiköistä toivotaan sekä teknistä että lainsäädäntöön perustuvaa tiedonhankinnan koulutusta. Poliisihallinto on käynyt vuoden 2013 aikana mittavan Ponnistus -koulutuksen tämän vuoden alussa voimaan saatettujen poliisi-, pakkokeino- ja esitutkintalain muutosten sisäistämiseksi.



4. YHTEENVETO VIIMEVUOSIEN VALVONNAN TEHOSTAMISTOIMENPITEISTÄ

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

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

Kesällä 2003 käynnistettiin sisäasiainministeriön ja keskusrikospoliisin yhteistyönä *SALPA -projekti*, jonka tarkoituksena oli luoda salaisen tiedonhankinnan keskitetty 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 suoritetuista poliisilain mukaisista televalvontapyynnöistä. 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-avusta 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 ennakolta ehkäistä poliisin lain tai määräysten vastainen toiminta. Valmistuneen selvityksen (SM:n julkaisu 48/2004) pohjalta on laadittu toimenpidesuosukset, jotka on toimeenpanttu.

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

Sisäasiainministeriö on antanut 1.7.2004 voimaan tulleen *ohjeen poliisilain mukaisesta televalvonnasta ja salaisten pakkokeinojen käytön valvonnan järjestämisestä (SM-2004-01976/Ri-2)*. Ohjeella keskitet-



tiin näin myös poliisilain mukaiset televälvonnat tapahtuvaksi KRP:n kautta. Ohjeella on 1.7.2004 alkaen poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä ohjeistettu myös muiden kuin pakkokeinoluonteisten tiedonhankintapyyntöjen osalta.

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

Syksyllä 2004 sisäasiainministeri Kari Rajamäki käynnisti neuvottelut poliisin ja teleyritysten välillä poliisin tiedonhankintaan liittyvän toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi ja edellytti työryhmän perustamista asiaa selvittämään. Em. toimeksiannon pohjalta poliisin ylijohto toteutti syksyllä 2004 neuvottelut keskeisten teleyritysten kanssa viranomaisten ja teleyritysten välisen yhteistoiminnan kehittämiseksi ja tiedonhankinnan lainmukaisuuden varmistamiseksi. Mahdollisten poliisin toimenpidepyyntöjen puutteiden ja virheiden kartoittamiseksi sisäasiainministeriö pyysi teleyrityksiltä vähintään vuoden 2004 alusta alkaen tiedot niistä poliisin toimenpidepyynnöistä, joissa teleyritys katsoi olleen sellaisia puutteita tai virheellisyyksiä, joiden perusteella teleyritykset eivät olleet hallussaan olevia tietoja luovuttaneet. Toimenpidepyynnöissä ilmenneet epäkohdat on rakenteellisesti voitu kokonaan poistaa käyttöön otetulla SALPA -järjestelmällä.

Sisäasiainministeriö asetti 25.10.2004 poliisin tiedonhankintaa teleyrityksiltä selvittävän työryhmän (SM087:00/2004). Työryhmän tehtävänä oli selvittää poliisihallinnon ohjeistuksen nykytila ja kattavuus liittyen tiedonhankintaan teleyrityksiltä, laatia tyypillisimpiä tiedonhankintatilanteita varten suositukset yhtenäisiksi menettelyohjeiksi ja lomakkeiksi sekä koota menettelyohjeet yhdeksi kokonaisuudeksi. Työryhmä kartoitti ja selvitti sellaisia menettelyjä, joiden avulla voidaan edistää poliisin ja teleyritysten keskinäistä yhteistoimintaa ja joilla varmistetaan menettelyjen lainmukaisuus. Työryhmä laati helmikuussa 2005 lopputuotoksenaan viranomaisten ja teleyritysten toimintaa ohjaavan käsikirjan tiedonhankinnasta teleyrityksiltä, joka on jaettu sekä viranomaisille että teleyrityksille. Em. työryhmä laati toimeksiantonsa lisäksi vielä tiedonhankintaa koskevasta lainsäädännön kehittämistarpeista erillisen asiakirjan.

Salaisten pakkokeinojen keskitetty asiankäsittelyjärjestelmä (SALPA) otettiin käyttöön 1.11.2004. SALPA -järjestelmään on keskitetty sekä poliisi- että pakkokeinolain mukaiset salaiset pakkokeinot sekä erikseen määritellyt tiedonhankintamuodot (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 ylijohto 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 ylijohdtoon, 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 pakkokeinoina 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:* ”Eryteisesti SALPA -järjestelmää pidän edistyksellisenä ja merkittävänä tekijänä salaisten pakkokeinojen käytön lainmukaisuudesta varmistumisessa ja asiantilan seuraamisessa.”

Kesällä 2005 siirryttiin käyttämään *uutta telekuuntelujärjestelmää*, mikä osaltaan paransi 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 tärkeitä seikoista raportointi poliisin ylijohtolle; laintulkintakysymysten käsitteleminen sekä ratkaisu- ja kehittämissuositusten tekeminen; eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavan selvityksen valmisteluun osallistuminen sekä sellaisten erikseen sovittavien ohjausryhmän tehtäväalaan kuuluvien työryhmien ohjaus, joiden tehtävänä on valmistella asetuksia, määräyksiä, ohjeita tai perustaa rekistereitä.

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

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa työskentelevä virkamies on ollut sisäasiainministeriön poliisiosastolla virkamiesvaihdossa 1.8.2005 – 31.1.2006 välisen ajan, jolloin hän tutustui poliisin toimintaan sen eri tasoilla sekä mm. salaisten tiedonhankintavaltuuksien käyttöön ja niiden valvontaan. Vuosittain annettavan kertomuksen lisäksi sisäasiainministeriö on pitänyt yhteyttä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan raportoimalla laillisuusvalvonnan kannalta merkittävistä seikoista. Valvontatoimintaan liittyvä yhteydenpito on ollut molemmin puolista.

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

Sisäasiainministeriö on valmistellut *ohjeistuksen telepäätelaitteen tutkinnasta*. Matkaviestimen tutkimuksen osalta poliisin ylijohdolle on annettu yleislinjauksen, että edellytysten täyttyessä matkaviestimen 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 yhteistoinnin 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 nykylainsäädännön 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 vas-



taista, siihen on syytä puuttua, jos näin voidaan edistää hyvän hallinnon periaatteiden tai perusoikeuksien toteutumista taikka muutoin parantaa poliisitoiminnan laatua ja luottamusta poliisiin. Tällöin voidaan käyttää - ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten käytäntöjen tapaan - toimenpiteenä huomion kiinnittämistä paremmin mainittuja tavoitteita palvelemaan menettelyyn.

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

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

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

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

Valeostoon ja peitetoimintaan liittyviä valmistelu-, esittely- ja päätöksentekomenettelyä sekä niiden sisältöä on uudistettu näiden tiedonhankintavaltuuksien käytön laillisuuden varmistamiseksi. Keskusrikospoliisissa on 2.10.2006 annettu erillinen valeostoa koskeva ohje sekä uudistettu valeoston ja peitetoiminnan laatukäsikirja, jossa on osiot laatupolitiikasta, organisaatiosta, yksikön toiminta-ajatuksista ja tehtävistä, henkilöstöstä ja vastuualueista, toimintaympäristöstä ja yksikön toimitiloista, valeosto- ja peitetoimintaan liittyvästä päätöksentekoprosessista, toiminnan valvonnasta ja raportoinnista, hallintokäytännöstä ja toiminnan hallinnoinnista, hankinnoista, kehittämisestä ja testauksesta, laadusta sekä julkisuudesta.

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

Poliisiylijohtaja asetti huumausaine- ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostamista selvitävän 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 erityis-



tä 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 säännöstasolla suojauksen käyttämisen poliisilain 33a §:n mukaisten tiedonhankintamenetelmien käytössä, koska tässä pykälässä on viittaus siihen, että suojausten tekemisestä ja valmistamisesta päättää sisäasiainministeriön asetuksella säädetyn poliisiyksikön päällikkö.

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

Sisäasiainministeriössä on vuodesta 2001 alkaen toiminut valeoston ja peitetoiminnan ohjausryhmä, johon vuodesta 2005 alkaen on osallistunut edustaja valtakunnansyyttäjänvirastosta. Asetuksen mukaan sisäasiainministeriö asettaa avukseen erityisesti peitetoimintaa, valeostoa, tietolähdetoimintaa ja tiedonhankinnan paljastumisen estämistä seuraamaan ryhmän, jonka jäseniksi määrätään poliisin ylijohdon, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja Helsingin poliisilaitoksen edustajat. Salaisen tiedonhankinnan seurantar ryhmän kokoonpanoa on asetuksella laajennettu niin, että sen jäseniksi kutsutaan oikeusministeriön nimeämä tuomioistuinlaitoksen edustaja, valtakunnansyyttäjän nimeämä syyttäjälaitoksen edustaja, Tullihallituksen nimeämä tullilaitoksen edustaja ja rajavartiolaitoksen esikunnan nimeämä rajavartiolaitoksen edustaja.

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

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

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

Tiedonhankintaa koskevan määräyksen tavoitteena on yhdenmukaistaa sekä poliisilain (493/1995) että pakkokeinolain (450/1987) nojalla tapahtuvan tiedonsaantioikeuden, telekuuntelun, televalvonnan, tarkkailun, teknisen tarkkailun, tietolähdetoiminnan sekä tiedonhankintame-



netelmien suojausten käyttöä, niiden valvontaa ja raportointia. Lisäksi tavoitteena on yhdenmukaistaa poliisin tiedonhankintaan käyttämien menetelmien ja laitteiden hankintaa, niiden käyttöä ja koulutusta.

Sisäasiainministeriön määräykseen tiedonhankinnasta on koottu yhteen yksittäisiä tiedonhankintavaltuuksia koskevat menettelyt ja kumottu aiemmat yksittäisiä tiedonhankintakeinoja koskevat sisäasiainministeriön erilliset määräykset ja ohjeet (6 kpl). Määräyksen soveltamisalalla tulee noudattaa poliisitoiminnan yleisiä periaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuus-, objektiivisuus-, suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteita sekä tarvittaessa 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 asiankäsitteilyyn sekä toimenpiteiden käytön valvontaan. SALPA -järjestelmän käytössä tulee noudattaa määräyksessä esille tuotuja menettelytapoja sekä huomioida järjestelmän käyttöohjeet.

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

1) Sekä poliisi- että pakkokeinolain mukaiset tiedonhankintamenetelmät:

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

2) Tiedonhankinnan suojaaminen (PoIL 33a §):

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

3) Poliisin oikeus saada tietoja teleyrityksiltä:

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

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



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

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

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

SALPA -järjestelmään on luotu valmiit asiakirjalomakepohjat, jotka täytetään järjestelmässä ja tuotetaan sen kautta. Määräyksellä edellytetään, että SALPA- järjestelmän asiakirjalomakkeet tulee laatia sillä tarkkuudella, että ne mahdollistavat toimenpiteen arvioinnin suorittamisen toimenpiteen lainmukaisuuden edellytysten täytymisestä. Järjestelmään on luotu toimintoja, jotka ohjaavat 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 päällystöön 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 toimenpiteen käytön edellytyksenä on päällystöön 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 kytkeäpyynnöt 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 toimenpiteen 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 päällystöön 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 päällystöön kuuluvan poliisimiehen.

Kunkin poliisiyksikön tulee vastuualueellaan huolehtia siitä, että tässä määräyksessä tarkoitettujen tiedonhankinta- ja suojauskeinojen käyttö tulee vuosittain kattavasti tarkastetuksi toiminnan laillisuuden edellytysten osalta. Poliisin lääninjohdot valvovat alueellaan näiden toimenpiteiden käyttöä ja poliisilaitosten sisäisen valvonnan toteutumista sekä SALPA -järjestelmän kautta että suorittamalla tarkastuskäyntejä poliisilaitoksiin. Tämä valvontavelvoite koskee myös poliisin valtakunnallisia yksiköitä niiden omalla vastuualueellaan.

Poliisin lääninjohdot sekä poliisilaitosten, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköt valvovat yleisen johtamisvastuun lisäksi näiden toimenpiteiden käyttöä vastuualueellaan ja raportoivat suorittamastaan valvonnasta poliisin ylijohdolle.

Poliisin lääninjohdot, poliisilaitokset, keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi tukevat osaltaan sisäasiainministeriön suorittamaa laillisuusvalvontaa. SALPA -järjestelmän laillisuusvalvojan käyttäjäoikeuksia on sisäasiainministeriön lisäksi poliisin lääninjohdoilla, poliisilaitoksilla, keskusrikospoliisilla sekä suojelupoliisilla. Sekä poliisin lääninjohtojen että poliisilaitosten, 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 vastuualueellaan varmistaa henkilöstön riittävä osaaminen sekä järjestelmän että sen kautta käsiteltävien toimenpiteiden käytössä. Em. yksiköiden tulee osaltaan järjestää koulutusta, jossa erityistä huomioita kiinnitetään sekä ennakkollesiin 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. Selvi-



tyksistä tulee ilmetä sisäasiainministeriön tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta antaman asetuksen määräämät seikat.

Määräys velvoittaa keskusrikospoliisia huolehtimaan tiettyjen tiedonhankintamenetelmien käsi- kirjojen (valeosto- ja peitetointa, järjestelmällinen tietolähdetoiminta, tekninen tarkkailu) päi- vittämisestä yhteistyössä poliisilaitosten ja suojelupoliisin edustajien kanssa.

Laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä seikoista tulee poliisiin yksiköiden viipymättä il- moittaa 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 keskusrikos- poliisin tai suojelupoliisin päällikkö.

II-luokka:

Muuhun kuin viranomaisen ylläpitämään rekisteriin tehtävä harhauttava tai peitelty rekiste- rimerkintä 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 päällystään kuuluva poliisimies.

Hyväksytyjen suojausten käyttämisestä operatiivisella tasolla päättää tiedonhankinnan suojauksesta vastaava päällystään 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 mi- nisteriön ja hallinnonalan laillisuusvalvontatehtäviä hoitavien yhteistoimintaelimenä ja pa- rantaa laillisuusvalvojien asiantuntemusta, kehittää laillisuusvalvonnallista lainsäädäntöä ja sisäisen ohjeistuksen sisältöä.

Toisessa vaiheessa työryhmän tehtävänä on

- laillisuusvalvonnan toimeenpanon seuranta,
- ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan yhteensovittaminen,
- ministeriön osastojen ja yksikköjen oman laillisuusvalvonnan tukeminen,
- ajankohtaisista laillisuusvalvonnallisista asioista tiedottaminen,
- laillisuusvalvonnan laadun parantaminen,



- lainsäädännön ja sisäisen ohjeistuksen kehittäminen ja parantaminen,
- 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 poliisiyljohtaja asettivat 2.12.2008 *työryhmän* (VKSV dnro 45/34/08), jonka tehtävänä oli kokonaisvaltaisesti selvittää *poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten* ilmoittamisen menettely 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 toimeenpääntö käynnistettiin uusilla järjestelyillä vuoden 2010 alusta alkaen niin valtakunnansyyttäjänvirastossa kuin poliisihallituksessa.

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

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

Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunta luovutti 17.4.2009 oikeusministeriölle ja sisäasiainministeriölle laatimansa mietinnön esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilainsäädännön uudistamiseksi (Esitutkintalain,



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

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

Poliisin ylijohdo järjesti 7.5.2009 Poliisiammattikorkeakoululla *laillisuusvalvonta-seminaarin*, johon osallistuivat ylimpien laillisuusvalvojen 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 vastualueen 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 ylijohdo, keskusrikospoliisi, poliisin lääninjohdot sekä kihlakuntien poliisilaitosten päällystö työpaikkakoulutuksissa. Koulutuksen antamista kentälle tullaan edelleenkin jatkamaan kaikkien tahojen toimesta. Hätäkeskuspäivystäjäkoulutuksessa oleville annettiin hätäpaikannukseen liittyvää koulutusta.

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



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

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

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

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

Poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta annettua sisäasiainministeriön *asetusta (174/2008) muutettiin 1.1.2010 alkaen* poliisin organisaatiouudistusta vastaavaksi. Rakennemuutoksen johdosta Poliisihallitus valvoo osaltaan asetuksessa tarkoitettua tiedonhankintaa ja raportoi siitä sisäasiainministeriöön. Poliisiyksiköt on 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 järjestelmäkokonaisuudeksi. Tietojärjestelmän valmistuttua salaisen tiedonhankinnan käytön asiankäsittely, valvonta ja seurantatietojen tuottaminen on tarkoitus toteuttaa tämän uuden tietojärjestelmän kautta.

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.

Poliisihallitus antoi maaliskuussa 2012 *sisäistä laillisuusvalvontaa poliisissa koskevan ohjeen (2020/2012/318)*, jota sovelletaan Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden toimintaan, lukuun ottamatta sisäistä tarkastusta, poliisirikostutkintaa ja virkamieslaissa tarkoitettua menettelyä, josta säädetään erikseen. Ohjeessa yhtenä laillisuustarkastustoiminnan keskeisenä kohteena käsitellään salaista tiedonhankintaa poliisissa.



Anonyymitodistelua pohtinut työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministerille 9.11.2012. Lakiehdotuksen tarkoituksena olisi, että kaikkein vakavimpiin rikoksiin liittyvää todistelua voitaisiin salata. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kyse olisi rikoksista, joissa rangaistus olisi vähintään 8 vuotta vankeutta ja se, että tämä olisi välttämätöntä hengen ja terveyden suojaamiseksi. Lisäksi ihmiskaupaan ja törkeään paritukseen liittyvää todistelua voitaisiin tietyin edellytyksin salata.

Poliisihallitus ja Valtakunnansyyttäjänvirasto sopivat marraskuussa 2011 yhteisestä hankkeesta (*Ponnistus 2014*) ajalle 15.11.2011 - 30.11.2012 uuden esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Hankkeeseen osallistuivat myös tullin ja rajan edustajat. Ohjausryhmän lisäksi hankkeeseen perustettiin kolme alatyöryhmää, jotka ovat käsitelleet esitutkintayhteistyötä, salaisia pakkokeinoja ja koulutusta. Salaisia pakkokeinoja koskevan työryhmän tehtävänä oli muun muassa kartoittaa tulkinnanvaraisia säännöksiä ja tehdä esityksiä soveltamisohjeiksi laintulkintatilanteisiin. Salaisia pakkokeinoja koskeva loppuraportti luovutettiin ohjausryhmälle 30.11.2012. Työryhmien toimikausi jatkettiin vuoden 2013 loppuun asti siten, että työryhmien jäsenet seuraavat uudistuksen valmistelun etenemistä tahoillaan ja kokoontuvat käsittelemään esille nousevia tulkintakysymyksiä ja niiden huomioon ottamista koulutuksessa ja toiminnan ohjauksessa. Salaisten pakkokeinojen työryhmä on käsitellyt salaista tiedonhankintaa koskevia uusia säännöksiä ja todennut niissä puutteellisuuksia ja tulkinnanvaraisuuksia. Nämä lainsäädännön muutostarpeet saatettiin lainvalmistelijoiden tietoon, mikä johtikin jo hyväksytyjen säännösten osalta muutosprosessiin tietyjen säännösten uudistukseen.

Poliisihallitus on päivittänyt hallinnollisen *Salpa -määräyksen*, joka tuli voimaan 1.2.2013. Määräyksessä mainittujen salaisen tiedonhankinnan periaatteiden soveltamisala on ulotettu koskemaan myös salaista tiedonhankintaa yleisistä tietoverkoista. Tarkennuksia tehtiin muun muassa tietolähdetoiminnan järjestämiseen, tietolähteen määrittelyyn ja rekisteröinnin edellytyksiin. Mikäli poliisin salaisen tiedonhankinnan toteuttamiseen liittyy laintulkintaongelmia, tulee ne ratkaista yksittäistapauksellisesti poliisin operatiivisissa yksiköissä (Helsingin HO 2011:1396). Siltä osin, kun salaisen tiedonhankinnan käyttöön liittyy periaatteellinen laintulkintaongelma, jolla on yleisempää merkitystä, poliisiyksikön johdon tulee määräyksen mukaan lähettää kirjallisesti soveltamisongelma perusteltuine ratkaisuvaihtoehtoineen Poliisihallitukselle, joka antaa valtakunnallisesti menettelyjä yhtenäistävän laintulkintasuosituksen. *Salpa-määräys päivitettiin vuoden 2014 alussa*, jolloin huomioitiin voimaan tulleet uudet poliisi- ja pakkokeinolainsäädännökset ja edelleen tarkennettiin muun muassa tietolähdetoimintaan liittyviä menettelytapoja. *Salpa-määräyksessä* on alusta lähtien määrätty salaisen tiedonhankinnan valvonta- ja raportointivelvoitteista ja yhtenäistetty valvonnan toteuttamista.

Poliisihallitus asetti 20.12.2013 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella salaisen tiedonhankinnan toiminnallista ohjausta koskeva sähköinen käsikirja. *Salpa-määräyksen neljännen version päivittäminen käynnistettiin helmikuussa 2014*. Päivityksessä huomioidaan 17.2.2014 voimaan tulleen Valtioneuvoston asetuksen esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta edellyttämät muutokset (122/2014). Uuteen määräykseen on tarkoitus keskittää salaisen tiedonhankinnan järjestämistä, toimintaperiaatteita ja valvontaa koskevat asiat sekä sähköiseen käsikirjaan tarkempi toiminnallinen ohjaus. Päivitystarpeen ilmetessä, käsikirjan sähköinen muoto mahdollistaa nopean ja joustavan toiminnan ohjauksen.

Poliisihallinnon henkilöstölle on toteutettu mittava *koulutus uusien esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolainsäädännösten osalta (Ponnistus 2014 -hanke)*. Poliisin päällystölle on peruskoulutuksen lisäksi annettu oma erityinen koulutus. Vuoden 2014 alussa voimaan tulleen poliisilain 5 luvun ja pakkokeinolain 10 luvun säännösten mukaan tietyistä salaisista tiedonhankinta- ja pakkokeinoista voi päättää vain tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies (STEKPOV). Poliisihallitus on hyväksynyt viikon kestävä erityisen STEKPOV-



koulutussuunnitelman. Tähän liittyvät koulutusjaksot käynnistettiin joulukuussa 2013. Poliisihallitus antoi 5.12.2013 poliisiyksiköille määräyksen, että vain Poliisihallituksen hyväksymän koulutuksen suorittanut voidaan poliisiyksiköissä määrätä toimimaan niissä tehtävissä, jotka lain mukaan edellyttävät salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettua pidättämiseen oikeutettua virkamiestä. Koulutuksella on pyritty varmistamaan ammattiosaamisen korkea laatu ja salaisen tiedonhankinnan käytön lainmukaisuus.

Ponnistus 2014 -hankkeen aikana Poliisihallitukseen perustettiin koulutuksessa esille tulleiden laintulkintakysymysten käsittelemiseksi työryhmä, joka käsitteli ongelmallisia laintulkintakysymyksiä. Tästä saatiin hyviä kokemuksia. Poliisihallituksessa onkin suunniteltu perustettavaksi erityinen *tulkintakysymysten ryhmä* poliisitoiminnassa esiintyvien laintulkintakysymysten käsittelemiseksi. Kyseessä olisi pysyvä normi- ja valvontaprosessiin liittyvä osallistumisjärjestelmä. Poliisihallituksen asettamassa moniviranomaisista koostuvassa asetuksen mukaisessa *salaisen tiedonhankinnan seurantaryhmässä* on seurattu ja käsitelty muun muassa salaisen tiedonhankinnan käyttöä, valvontaa, koulutusta ja säännösvalmistelua. Seurantaryhmän kehittämisesityksiä on huomioitu muun muassa ohjeistuksissa ja säännösvalmisteluissa.

Uudet esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolainsäädännökset ovat edellyttäneet mittavia muutoksia tietojärjestelmätasolla. *Salpa-asiankäsittelyjärjestelmää on jatkokehitetty* merkittävästi vastaamaan myös uusien salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien käytön asiankäsittelyä. Poliisilaitoksiin on vuoden 2014 alussa perustettu suoraan poliisipäälliköiden alaisuudessa toimivat *oikeusyksiköt*, jotka on kytketty osaltaan toteuttamaan salaisen tiedonhankinnan käytön laillisuuden valvontaa.

5. LOPUKSI

Tämän selvityksen alkuosassa käsitellään tiedonhankinnan määrällisiä tietoja. Yleisesti todettuna lukumäärätiedoissa on tapahtunut hienoista kasvua edelliseen vuoteen verrattuna. Salaista tiedonhankintaa pidetään poliisissa tärkeänä rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä.

Sisäasianministeriön Salpa-määräyksellä poliisin yksiköt on veloitettu valvomaan yksiköidensä salaisen tiedonhankinnan käyttöä. Määräyksellä on luotu myös valtakunnan kattava ja yhdenmukainen raportointimenettely sisäasiainministeriölle salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytöstä, niiden valvonnan toteutumisesta ja valvontahavainnoista. Valvonta on johdetumpaa, säännöllisempää ja kattavampaa kuin aikaisemmin.

Poliisihallituksen suorittamien (2013) 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, mutta viime vuosina järjestelmän hitaus ja sen haakuominaisuudet (valvonnan kannalta) ovat hankaloittaneet valvontaa. Epäkohdat huomioidaan uuden VITJA -järjestelmän luomisessa.

Ilmoitusvelvollisuudella tiettyjen salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien käytöstä kohteelle on heikentävä vaikutus poliisin mahdollisuuteen torjua järjestäytyneitä ja muuta vakavaa rikollisuutta. Ilmoitus tiedonhankintakeinon käyttämisestä saattaa johtaa siihen, että kohdehenkilö tulee mahdollisesti vaatimaan käyttöönsä asiaan liittyviä salassa pidettäviä asiakirjoja asianosaisjulkisuuden perusteella. Mahdolliset kostotoimet peitepoliiseja, tietolähteitä ja heidän läheisiään kohtaan tulisivat juuri järjestäytyneen rikollisuuden taholta. Ilmoittamisvelvollisuuden kompensationsa ei ole erityistä henkilötur-



vallisuutta koskevaa lainsäädäntöä eikä mahdollisuutta anonyymitodisteluun. Ilmoitusvelvollisuudesta johtuen vaarana on, että poliisi joutuu jossain määrin luopumaan salaisen tiedonhankinnan käytöstä, koska peitehenkilön ja tietolähteen suojeleminen voi käytännössä osoittautua työlääksi tai jopa mahdottomaksi. Myös kansainvälinen yhteistyö muiden maiden viranomaisten kanssa vaarantuu, koska lainsäädäntömme ei takaa suojaa tietolähde- ja peitetoinnille. Ongelmallista on se, että syyttäjälle ei ole säädetty vaitiolo-oikeutta. Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevat rajoitteet ovat radikaali muutos vapaan todistusharkinnan periaatteeseen.

Poliisilaissa ei ole säännöstä, jolla mahdollistettaisiin ilmaisukiellon antaminen jo tiedonhankintavaiheessa. Ennen esitutkintakynnyksen ylittymistä tapahtuvassa tiedonhankinnassa ei ole mahdollista antaa esitutkintalaissa (UETL 11:5) säädettyä ilmaisukieltoa, vaan se voidaan antaa vasta, kun on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen. Säännöksellä turvattaisiin poliisiin mahdollisuus selvittää tutkinnallisesti herkässä vaiheessa olevien tapausten taustoja esimerkiksi tutkinnan suuntaamiseksi, vaarantamatta mahdollista myöhempää esitutkintaa ja sen tarkoitusta. Rikoksen tekijän luottamuksellinen viestinnän suoja vaikuttaisi olevan joissain tapauksissa vahvemmin suojattu kuin uhrin vastaava oikeus.

Vuoden 2014 alussa voimaan tulleissa salaista tiedonhankintaa koskevissa säännöstoissä ja niiden perusteluissa korostetaan julkisen vallan käytön kontrolloitavuutta ja laillisuusvalvonnan merkitystä - laillisuusvalvonnan tulee olla ennakoivaa, reaaliaikaista ja jälkikäteistä. Salaisen tiedonhankinnan valvonnan tehostaminen on huomioitu poliisin hallinnon rakenneuudistuksessa ja korjaavia toimenpiteitä tullaan tekemään edelleen.

Poliisiylijohtaja

Mikko Paatero

Poliisijohtaja

Tomi Vuori



LIITE 1. **Kertomuksen salassa pidettävä osio, suojaustaso II**