27.02.2015

Kertomus

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 2014. 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 on tapahtunut vähenemistä 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 sisäasiainministeriön kertomuksena eduskunnan oikeusasiamiehelle poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuonna 2014.

Poliisijohtaja Sanna Heikinheimo

Poliisiylitarkastaja Keijo Suuripää

Liitteet

Poliisihallituksen selvitys sisäministeriölle poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuonna 2014

Keskusrikospoliisin selvitys salaisten pakkokeinojen käytön valvonnasta vuodelta 2014 (salassa pidettävä, suojaustaso II)

Suojelupoliisin raportti salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta 2014 (salassa pidettävä, suojaustaso II)

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Kirkkokatu 12, Helsinki
Vuorikatu 20, Helsinki

Puhelin:
Vaihde 0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

POLIISI
POLIISIHALLITUS

20.2.2015 POL-2015-2720

POLIISIHALLITUKSEN KERTOMUS SISÄMINISTERIÖLLE POLIISIN SALAISESTA TIEDONHANKINNASTA JA SEN VALVONNASTA VUONNA 2014

POLIISIHALLITUS
Vuorikatu 20 A, PL 302, 00101 HELSINKI
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780

POLIISI
POLIISIHALLITUS

1 Yleistä 1
2 Salaisen tiedonhankinnan lukumäärätiedot ja niiden arviointia 3
2.1 Pakkokeinolakiperusteiset telepakkokeinot 3
2.1.1 Yleistä 3
2.1.2 Toteutuneiden diaarien lukumäärät vuonna 2014 4
2.1.3 Toteutuneiden diaarien lukumäärät vuosina 2009-2014 4
2.1.4 Myönnettyjen telepakkokeinovaatimusten lukumäärät vuosina 2009-2014 5
2.1.5 Hylättyjen / käyttämättömien pakkokeinovaatimusten lukumäärät 6
2.1.6 Perusterikokset rikoslajeittain 6
2.1.6.1 Perusterikokset telekuuntelussa ja -valvonnassa rikoslajeittain vuonna 2014 6
2.1.6.2 Perusterikokset televalvonnassa rikoslajeittain vuonna 2014 7
2.1.6.3 Perusterikokset televalvonnassa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella vuonna 2014 8
2.1.6.4 Perusterikokset sijaintitiedon hankkimisessa epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi vuonna 2014 8
2.1.6.5 Perusterikokset tukiasematietojen hankkimisessa vuonna 2014 9
2.1.7 Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009-2014 9
2.1.7.1 Telekuuntelun ja -valvonnan kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009-2014 10
2.1.7.2 Televalvonnan kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009-2014 11
2.1.8 Telepakkokeinon kohteina olleiden liittymien lukumäärät vuosina 2010-2014 11
2.1.9 Telepakkokeinojen merkityksellisyysarviot vuonna 2014 12
2.1.10 Pakkokeinojen käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014 13
2.1.11 Kuuntelukiellot 13
2.1.12 Ylimääräisen tiedon käyttäminen 14
2.1.13 Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen "kiirepäätökset" 14
2.2 Poliisilakiperusteiset telepakkokeinot 14
2.2.1 Yleistä 14
2.2.2 Toteutuneiden telepakkokeinodiaarien lukumäärät vuosina 2009-2014 15
2.2.3 Myönnettyjen telepakkokeinovaatimusten lukumäärät vuosina 2010-2014 16
2.2.4 Hylättyjen / ei käytettyjen telepakkokeinovaatimusten lukumäärät vuosina 2009-2014 16
2.2.5 Perusterikokset rikoslajeittain 16
2.2.5.1 Perusterikokset telekuuntelussa ja -valvonnassa 16
2.2.5.2 Perusterikokset televalvonnassa rikoslajeittain vuonna 2014 16
2.2.5.3 Perusterikokset televalvonnassa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella 17
2.2.5.4 Perusterikokset tukiasematietojen hankkimisessa 17
2.2.6 Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009-2014 17

2.2.6.1 Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät telekuuntelussa ja -valvonnassa vuosina 2009-2014 18
2.2.6.2 Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät televalvonnassa vuosina 2009-2014 19
2.2.7 Telepakkokeinon kohteena olleiden liittymien lukumäärät vuosina 2009-2014 19
2.2.8 Merkityksellisyysarvio vuonna 2014 20
2.2.9 Telepakkokeinojen käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014 20
2.2.10 Kuuntelukiellot 21
2.2.11 Ylimääräisen tiedon käyttäminen 21
2.2.12 Muu poliisin tiedonsaantioikeus 21
2.2.13 Pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen "kiirepäätökset" 21
2.3 Poliisi- ja pakkokeinolain mukaiset tarkkailutyyppiset keinot 21
2.3.1 Yleistä 21
2.3.2 Pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu 23
2.3.2.1 Teknisen tarkkailun määräykset ja vaatimukset pakkokeinotyypeittäin vuonna 2014 23
2.3.2.2 Hylättyjen/ei käytettyjen pakkokeinovaatimusten lukumäärät vuonna 2014 23
2.3.2.3 Teknisen katselun perusterikokset vuonna 2014 23
2.3.2.4 Teknisen kuuntelun ja vankilakuuntelun perusterikokset vuonna 2014 24
2.3.2.5 Teknisen seurannan perusterikokset vuonna 2014 25
2.3.2.6 Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen 26
2.3.2.7 Merkityksellisyysarvio 26
2.3.2.8 Pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014 26
2.3.2.9 Kuuntelukiellot 26
2.3.2.10 Poliisilain mukainen tekninen tarkkailu 26
2.3.3 Teknisen tarkkailun päätökset pakkokeinotyypeittäin vuonna 2014 27
2.3.4 Hylättyjen/ei käytettyjen tiedonhankintapäätösten lukumäärät vuonna 2014 27
2.3.5 Teknisen katselun perusterikokset vuonna 2014 27
2.3.6 Teknisen kuuntelun perusterikokset 28
2.3.7 Teknisen seurannan perusterikokset vuonna 2014 28
2.3.8 Merkityksellisyysarvio 29
2.3.9 Pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014 29
2.3.10 Kuuntelukiellot 29
3 Poliisi- ja pakkokeinolain mukaiset erityiset salaiset pakkokeinot 29
3.1 Tietolähdetoiminta ja tietolähteen ohjattu käyttö 29
3.2 Peitetoiminta (myös tietoverkossa) 30
3.3 Valeosto (myös tietoverkossa) 31
3.4 Valvottu läpilasku 31
3.5 Salaisen pakkokeinon käytön/tiedonhankinnan suojaaminen 32
4 Suoritettu laillisuusvalvonta ja valvontahavainnot 32

4.1 Yleistä ... 32
4.2 Poliisihallituksen tarkastushavainnot ... 34
4.2.1 Yleistä Poliisihallituksen suorittamasta valvonnasta ... 34
4.2.2 Poliisiyksiköissä tehdyt havainnot ... 34
4.2.3 Poliisin valtakunnallisissa yksiköissä tehdyt havainnot ... 36
4.3 Poliisiyksiköiden tekemät valvontahavainnot ... 37
4.4 Laillisuusvalvonnallisesti merkitykselliset seikat ... 38
4.4.1 Yleistä ... 38
4.4.2 Oikeudellisten asioiden yksiköt (oikeusyksiköt) ... 39
4.4.3 Selvitys salaisen tiedonhankinnan käytöstä ilmoittamisesta ... 39
4.4.4 Salaisten pakkokeinojen asiankäsittelyjärjestelmä (Salpa) ... 40
4.4.5 Salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käsikirja ... 40
4.4.6 Poliisihallituksen Salpa-määräys ... 41
4.4.7 Salaisen tiedonhankinnan seurantaryhmä ... 42
4.4.8 Koulutus-, ohjaus- ja selvitystoiminta ... 42
4.4.8.1 Yleistä ... 42
4.4.8.2 Salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies (STEKPOV) -koulutus ... 43
4.4.8.3 Laintulkinta ... 43
4.4.8.4 Tietolähdetoiminnan ohjaus ... 44
4.4.8.5 Liittymän omistaja/haltija ei tiedossa -selvitys ... 44
4.4.8.6 Poliisin yhteistyö Nokia Oyj:n kanssa ... 44
4.4.9 Ongelmat/kehittämistarpeet ... 45
5 Lopuksi ... 45

POLIISI
POLIISIHALLITUS

1 Yleistä

Sisäministeriö antaa poliisin salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja sen valvonnasta vuosittain kertomuksen, joka toimitetaan eduskunnan oikeusasiamiehelle. Vuosikertomus sisältää muun muassa tilastotietoja tarkasteluvuonna käytetyistä tiedonhankintamenetelmistä. Vuosikertomuksen ja sen sisältämien tilastojen luontiperusteena ovat vuoden 2014 osalta olleet poliisilain (872/2011) 5 luvun 63 § 2 momentti, pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 65 § 2 momentti, valtioneuvoston asetus "esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta" (122/2014) 22 § ja Poliisihallituksen antama määräys "Poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta" (POL-2014-3305).

Poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n (26.6.2009/497) mukaan sisäministeriö vastaa vuoden 2010 alusta alkaen poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialaan kuuluvista tehtävistä. Vuonna 2010 toimintansa aloittanut sisäministeriön alainen Poliisihallitus toimii poliisin ylijohtona. Poliisihallituksen tehtävänä on sisäministeriön 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 tulosohjauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille ja 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.

Ylimpinä 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 kertomus tiedonhankinnan käytöstä ja sen valvonnasta vuodelta 2014 pitävät sisällään:

Pakkokeinolain
- telekuuntelun ja -valvonnan
- televalvonnan
- tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta
- sijaintitietojen hankkimisen epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi
- televalvonnan teleosoitteen tai -päätelaitteen haltijan suostumuksella
- tukiasematietojen hankkimisen
- suunnitelmallisen tarkkailun
- peitellyn tiedonhankinnan
- teknisen kuuntelun, katselun
  - viranomaisen tiloissa
  - kotirauhan suojaamalla alueella

  ja seurannan
- teknisen laitetarkkailun
- asuntokuuntelun
- teleosoitteen tai -päätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen

- valvotun läpilaskun
- peitetoiminnan
- valeoston
- tietolähdetoiminnan
  - ohjatun
- harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärien asiakirjojen käyttämisen

Poliisilain
- telekuuntelun ja -valvonnan
- televalvonnan
  - PolL 5:8.3 §
- tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta
- televalvonnan teleosoitteen tai -päätelaitteen haltijan suostumuksella
- tukiasematietojen hankkimisen
- suunnitelmallisen tarkkailun
- peitellyn tiedonhankinnan
- teknisen kuuntelun, valvonnan
  - viranomaisen tiloissa
  - kotirauhan suojaamalla alueella

  ja seurannan
- teknisen laitetarkkailun
- teleosoitteen tai -päätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen
- valvotun läpilaskun
- peitetoiminnan
- valeoston
- tietolähdetoiminnan
  - ohjatun
- harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärien asiakirjojen käyttämisen

Tässä kertomuksessa salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan em. poliisi- ja pakkokeinolain mukaisia valtuuksia.

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

Valeoston, peitetoiminnan, peitellyn tiedonhankinnan, valvotun läpilaskun, (ohjatun) tietolähteen käytön ja harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärien asiakirjojen käyttämisen raportoinnin ja tarkkojen lukumäärätietojen esiin tuomista julkisessa osiossa rajaavat osaltaan kyseisten keinojen vähäinen määrä, törkeiden rikosten paljastamisen ja selvittämisen keskeneräisyys, taktisten ja teknisten tutkintamenetelmien paljastumisen estäminen sekä toimintaan osallistuneiden turvallisuuden takaaminen. Näistä syistä johtuen, em. menetelmien tiedot eivät selvityksen julkisessa osiossa ole yksilöiviä, mitä vastoin salassa pidettävässä osiossa käsitellään yksityiskohtaisemmin näiden valvontaa ja käyttöä.

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

Salaisten tiedonhankintakeinojen asiankäsittely keskitettiin pääosin 1.11.2004 alkaen Keskusrikospoliisin ylläpitämän salaisten tiedonhankintakeinojen asiankäsittelyjärjestelmän (Salpa) kautta tapahtuvaksi. Tämän kertomuksen määrälliset tiedot perustuvat pääosin tästä järjestelmästä Keskusrikospoliisin tiedusteluosaston teknisestä tiedonhankinnasta saatuihin tietoihin. Tilastolukuja paikoin käsiteltäessä, vuoden 2014 tilastoluvun perässä sulkeissa oleva luku tarkoittaa vuoden 2013 vastaavaa tilastolukua.

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 2014 tarkastellaan näin ollen uuden lainsäädännön mukaisesti.

Poliisiyksiköt (valtakunnalliset yksiköt ja poliisilaitokset) ovat raportoineet Poliisihallitukselle vuoden 2015 alussa salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja siihen kohdistuvasta valvonnasta vuoden 2014 osalta. Kertomuksen valmistelijana Poliisihallituksessa on toiminut poliisitarkastaja Klaus Geiger.

Lopuksi todettakoon, että tämän kertomuksen laatimisessa on lainattu tekstiä teoksesta "esitutkinta ja pakkokeinot" (Helminen, Fredman, Kanerva, Tolvanen, Viitanen), Talentum 2012. Lainauksia on otettu hyvän tavan mukaisesti vähäisessä määrin ja vain tarkoituksen edellyttämässä laajuudessa.

2 Salaisen tiedonhankinnan lukumäärätiedot ja niiden arviointia

2.1 Pakkokeinolakiperusteiset telepakkokeinot

2.1.1 Yleistä

Lakiuudistuksen myötä pakkokeinolain mukaisia telepakkokeinoja ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, suostumusperusteinen televalvonta, sijaintitietojen hankkiminen epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi sekä tukiasematietojen hankkiminen. Tästä ryhmittelystä voidaan jo havaita, että telepakkokeinoihin on tehty muutoksia, mutta ydin on pysynyt ennallaan.

Poliisille yksi pakkokeinolain lainsäädäntöuudistuksessa annettu uusi telepakkokeino on *tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta* (PKL 10:4 §). Esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa takavarikoida tai jäljentää ne teleyrityksen tai yhteisötilaajan hallusta, jos on todennäköistä, että viestiä ja siihen liittyviä tunnistamistietoja ei ole enää saatavissa telekuuntelulla. Käytännössä keino soveltuu tilanteisiin, joissa telekuunteluvaltuudella saatava viesti on hävinnyt tai hävitetty. Konkreettisena toimenpiteenä keino on takavarikon kaltainen, mutta samalla keino on telekuuntelun "korvike".

Niin ikään pakkokeinolain lainsäädäntöuudistuksessa annettu uusi toimivaltuus on *sijaintitietojen hankkiminen epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi* (PKL 10:8 §). Kyseisessä pykälässä "esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa rikoksesta epäillyn tavoittamiseksi hankkia tämän hallussa olevan tai oletettavasti muuten käyttämän teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitieto, kun häntä on syytä epäillä pakkokeinolain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetusta rikoksesta, ja lisäksi on syytä epäillä, että hän pakoilee tai muuten karttaa esitutkintaa tai oikeudenkäyntiä". Toimivaltuuden lainsäädännöllisenä perusteena on ollut rikosprosessin tehostaminen tavoittamalla prosessia karttelevia henkilöitä.

Suostumusperusteisen televalvonnan käyttöala (PKL 10:7 §) on laajentunut merkittävästi vanhaan vastaavaan toimivaltuuteen nähden. Pykälän mukaan kuka tahansa ja missä prosessuaalisessa ase-

massa tahansa oleva henkilön voi antaa suostumuksen hallinnassaan olevaan teleosoitteeseen tai telepäätelaitteen televalvontaan. Suostumus tulee antaa kirjallisessa muodossa.

2.1.2 Toteutuneiden diaarien lukumäärät vuonna 2014

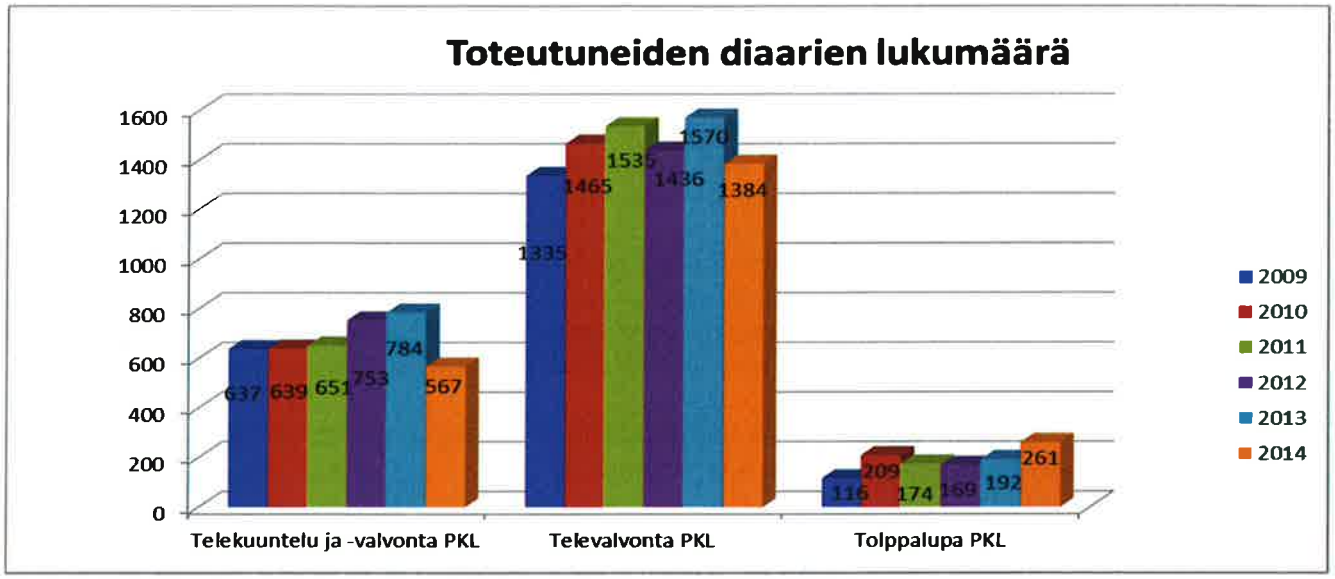
Toteutunut diaari tarkoittaa, että vaatimuksessa mainittua pakkokeinoa on käytetty. Televalvonta on käytetyin telepakkokeino. Eräänä syynä tähän voi pitää sen käyttökelpoisuutta tutkittavasta rikoslajista riippumatta. Televalvonnan suurta määrää selittää myös se, että sen käyttöedellytykset ovat lievemmät kuin telekuuntelussa.

Toteutunut diaari tarkoittaa, että vaatimuksessa mainittua pakkokeinoa on käytetty. Televalvonta on käytetyin telepakkokeino. Eräänä syynä tähän voi pitää sen käyttökelpoisuutta tutkittavasta rikoslajista riippumatta. Televalvonnan suurta määrää selittää myös se, että sen käyttöedellytykset ovat lievemmät kuin telekuuntelussa.

Kaavio 1. Toteutuneiden diaarien lukumäärä vuonna 2014

2.1.3 Toteutuneiden diaarien lukumäärät vuosina 2009-2014

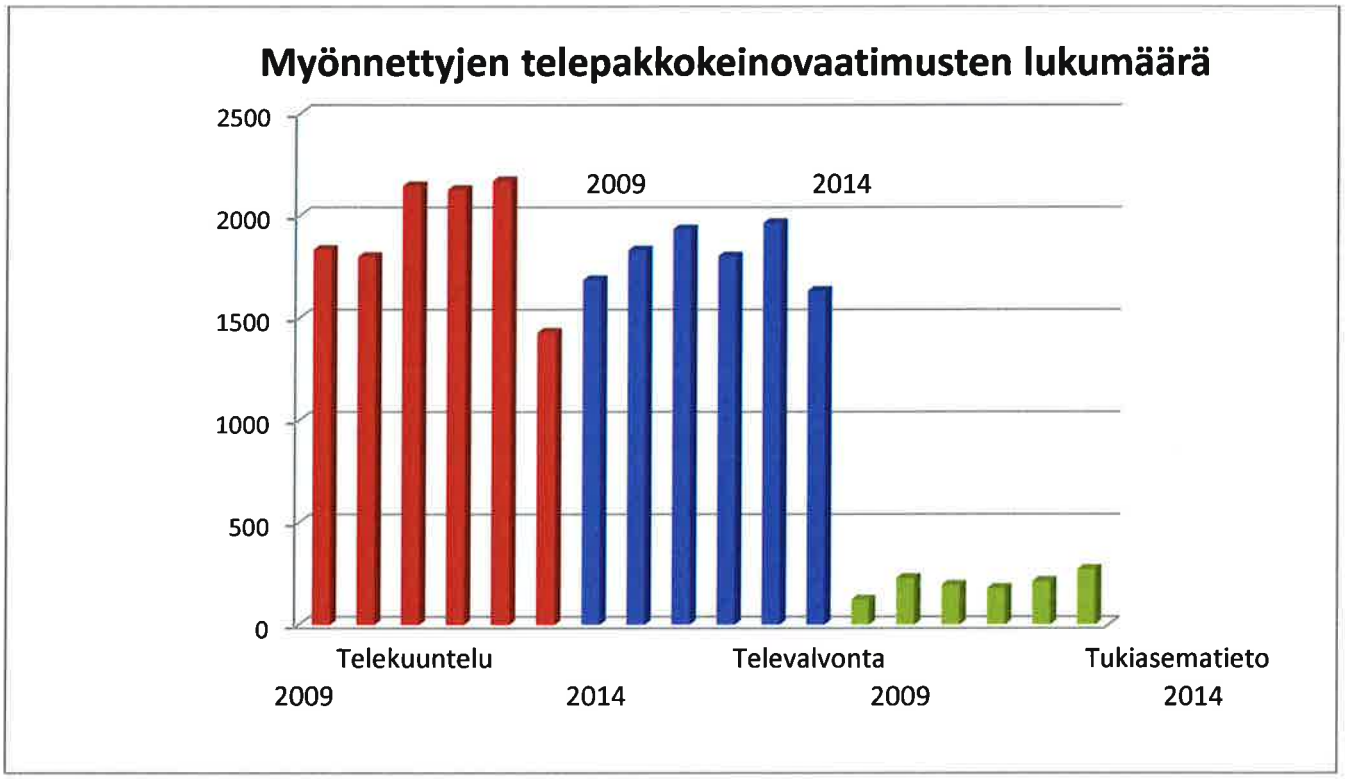
Toteutuneiden telekuuntelu- ja televalvonta- sekä televalvontadiaarien kokonaismäärä on laskenut tarkasteluvuonna huomattavasti. Televalvontadiaarien lukumäärää on osin vähentänyt suostumusperusteisen televalvonnan eriytyessä omaksi keinokseen.



Kaavio 2. Toteutuneiden diaarien lukumäärät vuosina 2009–2014

2.1.4 Myönnettyjen telepakkokeinovaatimusten lukumäärät vuosina 2009-2014

Vuonna 2014 myönnettyjä telekuuntelu- ja valvontavaatimuksia on ollut 1428 kappaletta (2169), televalvontavaatimuksia 1631 (1963) kappaletta ja tukiasematietovaatimuksia 271 (213) kappaletta. Telekuuntelu- ja -valvontavaatimuksia sekä televalvontavaatimuksia on lukumääräisesti vähiten viiden vuoden tarkastelujaksolla.

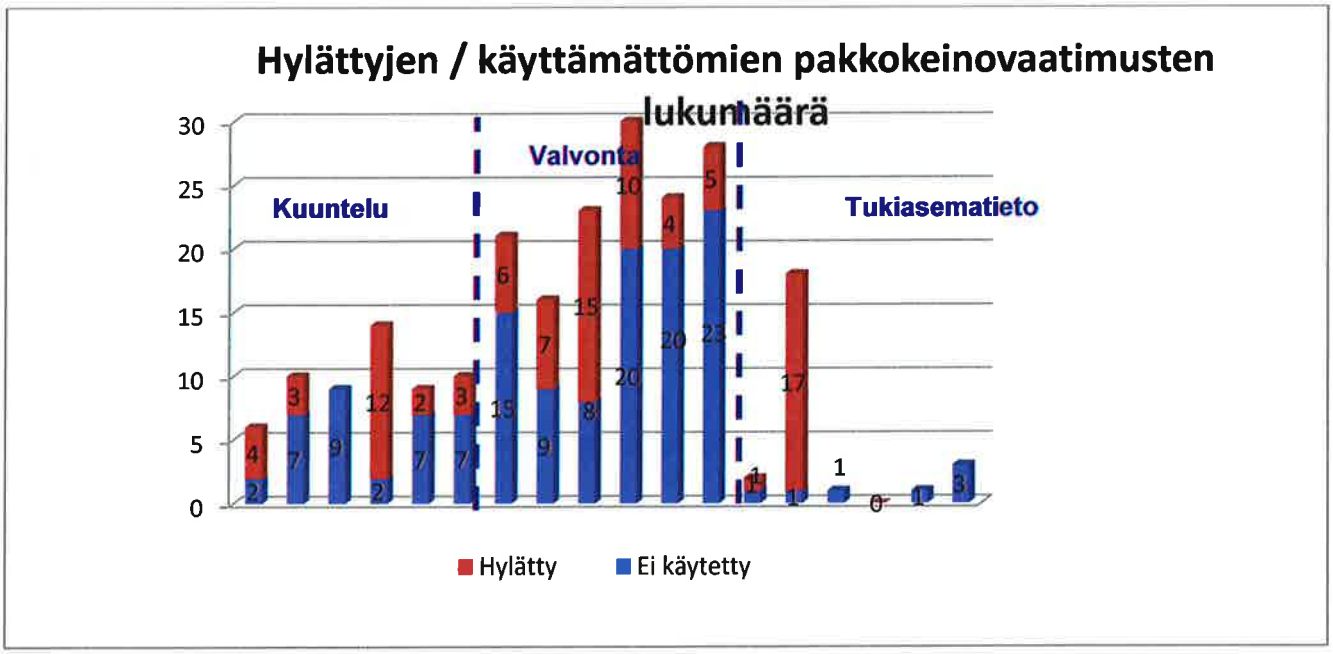


Kaavio 3. Myönnettyjen telepakkokeinovaatimusten lukumäärät vuosina 2009–2014

2.1.5 Hylättyjen / käyttämättömien pakkokeinovaatimusten lukumäärät

Hylättyjen pakkokeinovaatimusten määrässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Selitys hylkäykseen on yleensä pakkokeinovaatimusten yleisten ja erityisten edellytysten puutteellinen laatu tai väärä laintulkinta. Tosin on myös mahdollista, että tuomioistuinten linja on keinoista julkisuudessa käydyn keskustelun myötä tiukentunut. Hylättyjen pakkokeinovaatimusten määrä verrattuna telepakkokeinoista tehtävien vaatimusten vuosittaiseen kokonaismäärään ei osoita merkittäviä puutteita pakkokeinovaatimusten laadussa. Käyttämättä jättämisessä on kysymys jo myönnetystä telepakkokeinoluvasta josta 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

Hylättyjä teleliittymiä hylätyissä pakkokeinovaatimuksissa vuonna 2014 oli kuuntelussa vaatimuksia 3 → liittymiä 4 ja valvonnassa vaatimuksia 5 → liittymiä 10.

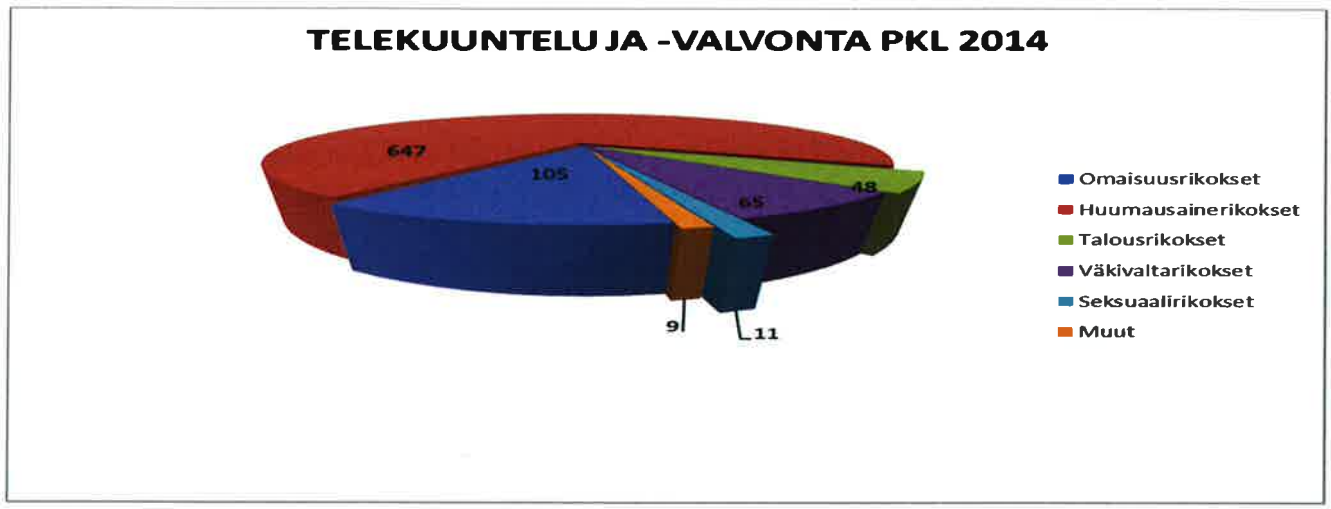


Kaavio 4. Hylättyjen / käyttämättömien pakkokeinovaatimusten lukumäärät vuosina 2009–2014

2.1.6 Perusterikokset rikoslajeittain

2.1.6.1 Perusterikokset telekuuntelussa ja -valvonnassa rikoslajeittain vuonna 2014

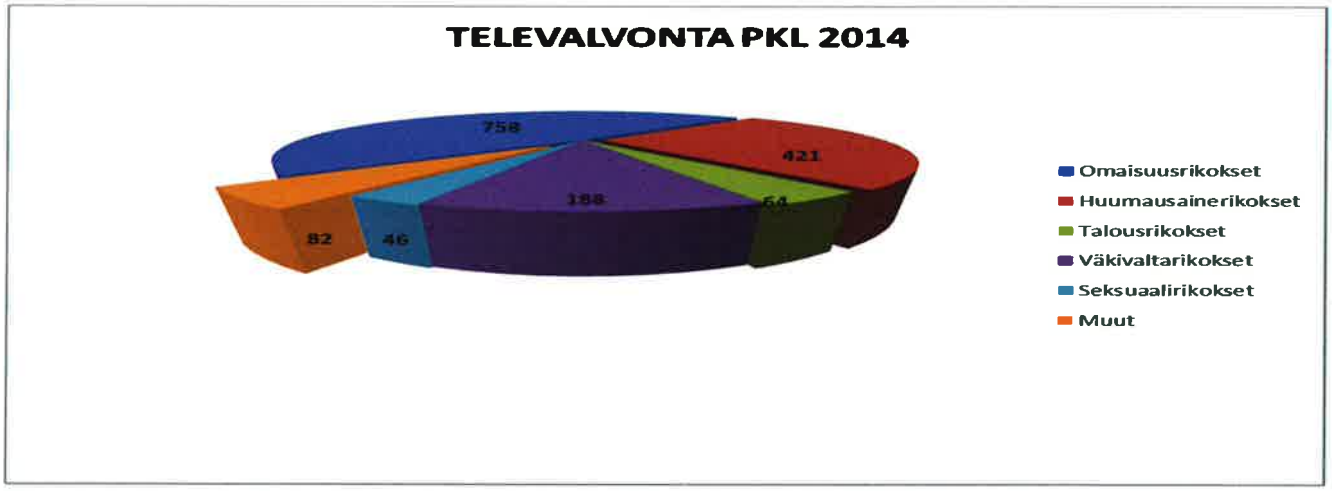
Telekuuntelussa ja -valvonnassa on nähtävissä aiempien vuosien tapaan huumausaine- ja omaisuusrikollisuudesta kirjattujen rikosilmoitusten suuren lukumäärän vaikutus telekuuntelun ja -valvonnan määrään. Tässä, kuten muissakin tilastoissa, ryöstö on sisällytetty omaisuusrikoksiin, vaikka se sisältää väkivallan tunnusmerkistötekijänä. Ryöstön sisällyttäminen omaisuusrikosten joukkoon on perusteltavissa, koska omaisuuden anastamistarkoitus on perimmäinen teon motiivi. Todettakoon, että niiden rikostyyppien määrä, joiden nojalla esitutkinnassa on PKL 10:3 §:n mukaan mahdollisuus käyttää telekuuntelua, on merkittävästi laajempi kuin PolL 5:5 §:ssä mainittujen rikosten.



Kaavio 5. Perusterikokset telekuuntelussa ja -valvonnassa rikoslajeittain vuonna 2014

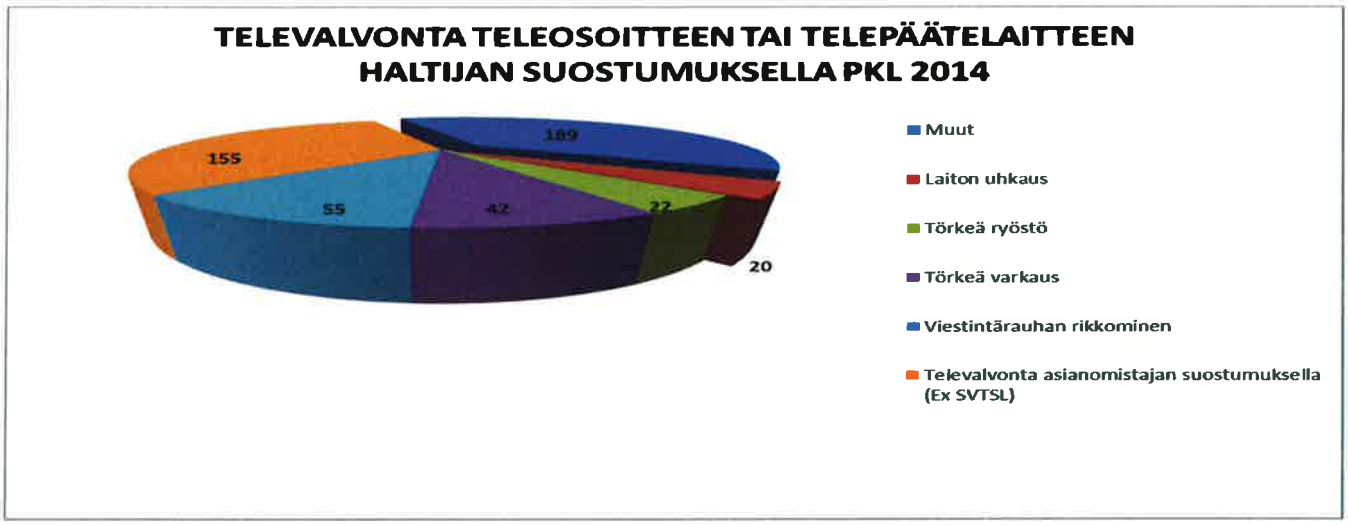
2.1.6.2 Perusterikokset televalvonnassa rikoslajeittain vuonna 2014

Omaisuusrikokset näyttäytyvät ylivoimaisesti suurimpana perusterikosryhmänä televalvonnassa.



Kaavio 6. Perusterikokset televalvonnassa rikoslajeittain vuonna 2014

2.1.6.3 Perusterikokset televalvonnassa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella vuonna 2014



Kaavio 7. Perusterikokset televalvonnassa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella vuonna 2014

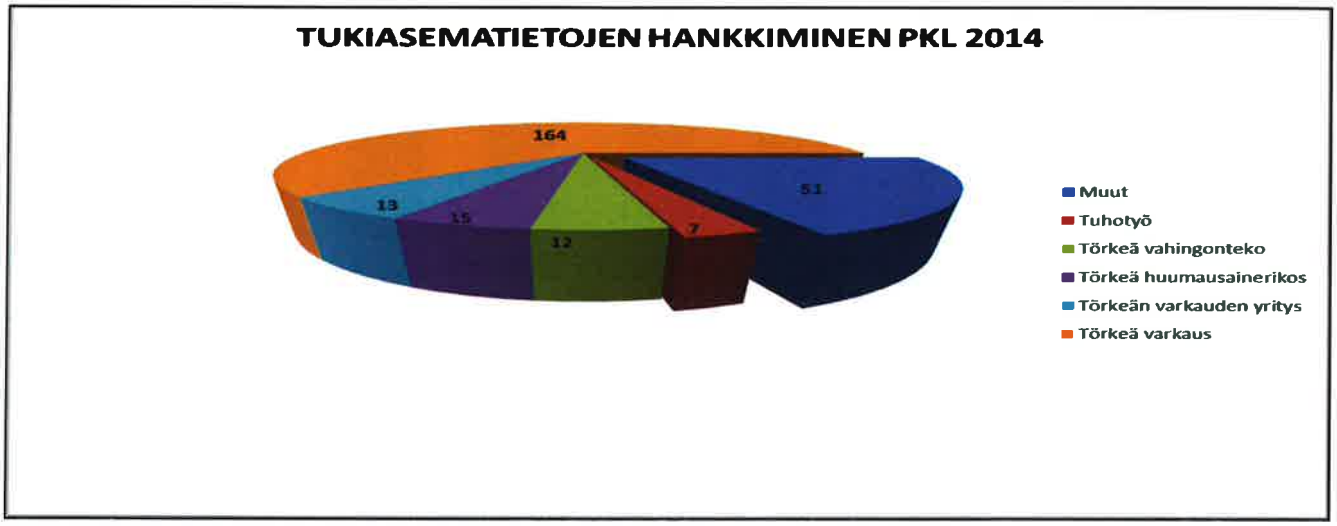
2.1.6.4 Perusterikokset sijaintitiedon hankkimisessa epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi vuonna 2014

Sijaintitiedon hankkiminen epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi on uusi toimivaltuus, jota on käytetty yhteensä 56 kertaa vuoden 2014 aikana.

Kaavio 8. Perusterikokset sijaintitiedon hankkimisessa epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi vuonna 2014

2.1.6.5 Perusterikokset tukiasematietojen hankkimisessa vuonna 2014

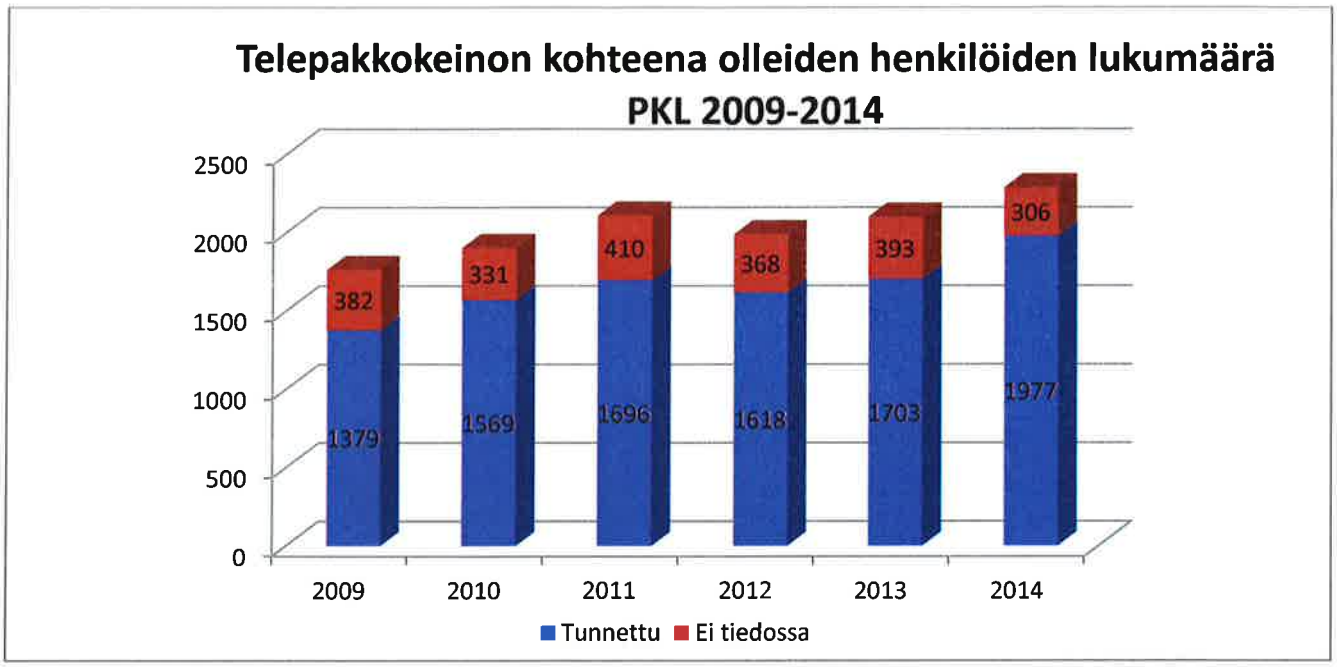
Ylivoimaisesti merkittävin osa tukiasematietojen hankkimisista on kohdistunut omaisuusrikollisuuteen. Selittävänä tekijänä voi olla erityisesti kansainvälisen ja järjestäytyneen omaisuusrikollisuuden liikkuvuus valtakunnan alueella. Tukiasematietojen hankkimisen painottuminen törkeisiin varkausrikoksiin antaa tutkiville yksiköille mahdollisuuden analysointimahdollisuuden ja sen jälkeen tilaisuuden kohdentaa tiedonhankintaa televalvonnalla.



Kaavio 9. Perusterikokset tukiasematietojen hankkimisessa vuonna 2014

2.1.7 Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009-2014

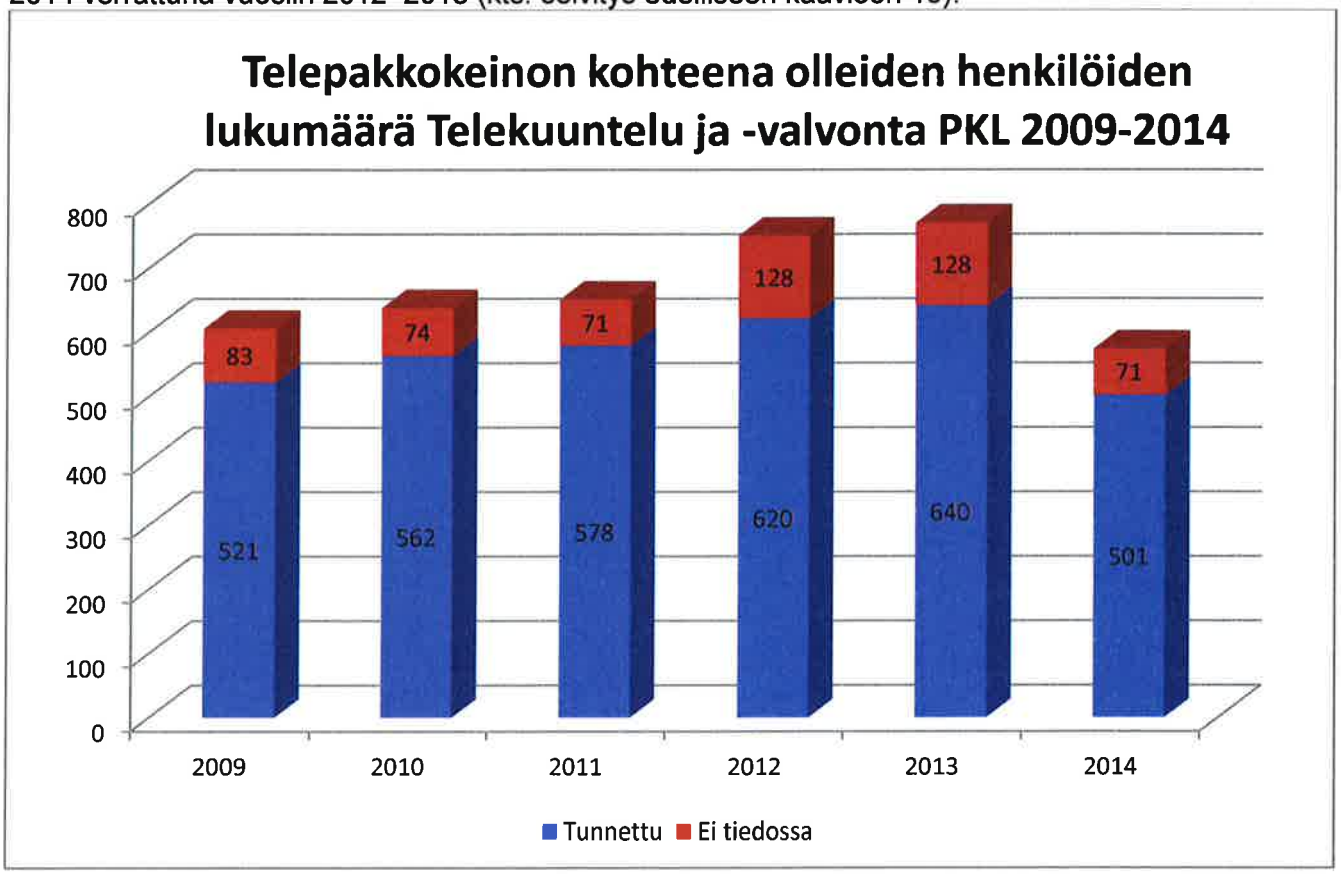
Tilasto sisältää sekä tunnetut että tuntemattomat pakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät ja kaikki rikoksen selvittämiseksi käytetyt telepakkokeinot. Vuonna 2014 on yhteensä 2283 henkilöä ollut pakkokeinon kohteena. Määrä ei ole oleellisesti suurempi kuin tilastossa aiempina vertailuvuosina. "Ei tiedossa" olevista henkilöistä noin puolet on ulkomaalaisten operaattoreiden teleliittymiä hallinnoimia epäiltyjä. Julkisuudessakin esillä olleet poliisirikoskokonaisuudet ovat vähentäneet pääkaupunkiseudulla mm. ulkomaalaisten tekemiksi epäiltyjen huumausainerikoskokonaisuuksien tutkintamääriä. Tämän johdosta ulkomaalaisten "ei tiedossa" olevien henkilölukumäärä on laskenut (koskee myös kaavion 11 ja 12 ei tiedossa -lukumääriä).



Kaavio 10. Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009–2014

2.1.7.1 Telekuuntelun ja -valvonnan kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009-2014

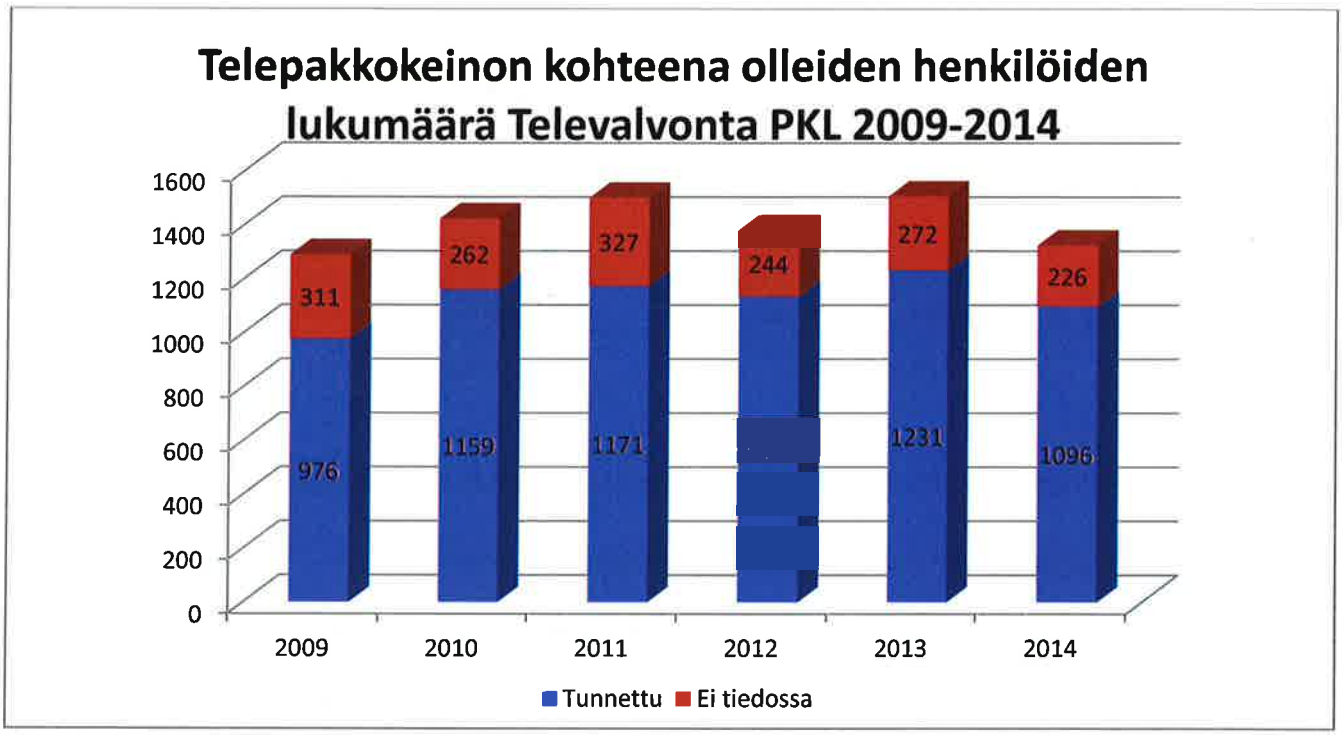
Tilastossa on huomattavaa tuntemattomaksi jääneiden henkilöiden määrän tuntuva lasku vuonna 2014 verrattuna vuosiin 2012–2013 (kts. selvitys edelliseen kaavioon 10).



Kaavio 11. Telekuuntelun ja -valvonnan kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009–2014

2.1.7.2 Televalvonnan kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009-2014

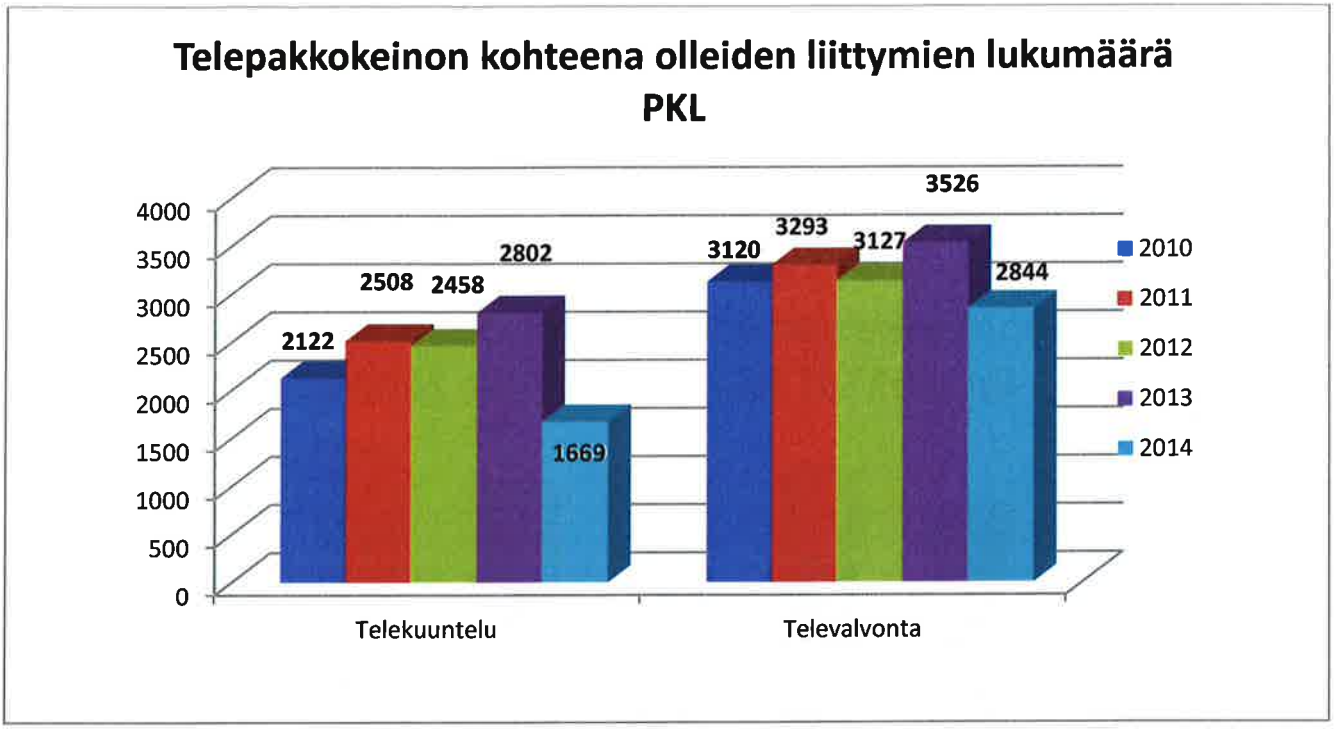
Kaavioiden 10–12 tulkinnassa on huomioitava, ettei telekuuntelun ja -valvonnan ja televalvonnan epäiltyjä voi laskea suoraan yhteen, koska samaan henkilöön on voitu kohdentaa molempia telepakkokeinoja. Salpa-järjestelmän tilastotoiminnossa hakuperusteena on henkilötunnus. "Ei tiedossa" olevien lukumäärää ei voida tilastoida täsmällisesti, sillä näistä jokainen lasketaan omana lukunaan. Eli kymmenen "ei tiedossa" olevan henkilön takaa voi löytyä 1-10 eri fyysistä henkilöä.



Kaavio 12. Televalvonnan kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009–2014

2.1.8 Telepakkokeinon kohteina olleiden liittymien lukumäärät vuosina 2010-2014

Vuonna 2014 telepakkokeinojen kohteena olleiden liittymien lukumäärä on laskenut merkittävästi vertailtaviin vuosiin nähden sekä telekuuntelussa ja -valvonnassa että televalvonnassa.



Kaavio 13. Telepakkokeinon kohteina olleiden liittymien lukumäärät vuosina 2010–2014

2.1.9 Telepakkokeinojen merkityksellisyysarviot vuonna 2014

Merkityksellisyysarviolla tutkinnanjohtaja määrittelee missä määrin käytetty tiedonhankintakeino on edesauttanut jutun selvittämistä (poliisilaissa rikoksen estämistä). Telepakkokeinojen merkityksellisyysarvio on koostettu Salpa-järjestelmässä olevista allekirjoitetuista pöytäkirjoista. Vuonna 2014 allekirjoitettuja pöytäkirjoja oli otantahetkenä 1660 kappaletta. Merkityksellisyysarvion kaaviossa R/T = ratkaiseva/tärkeä merkitys, V/E = vähäinen merkitys/ei merkitystä, R = ratkaiseva merkitys ja E = ei merkitystä.

	R/T	V/E	R	E
Sijaintitietojen hankkiminen epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi	57,14 %	42,86 %	31,43 %	34,29 %
Telekuuntelu- ja valvonta	58,11 %	41,89 %	13,86 %	12,39 %
Televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella	45,90 %	54,10 %	12,69 %	31,34 %
Televalvonta	49,09 %	50,91 %	9,91 %	18,22 %
Tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %
Tukiasematietojen hankkiminen	22,79 %	77,21 %	2,21 %	56,62 %

Kaavio 14. Telepakkokeinojen merkityksellisyysarviot vuonna 2014

Sijaintitiedon hankkiminen epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi sekä tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta ovat uusia telepakkokeinoja. Sijaintiedon hankkimisen ratkaisevan tai tärkeän merkityksen osuus on tasolla, jonka voidaan todeta parantaneen sekä epäillyn tavoittamista vähemmillä poliisin henkilöresursseilla että tehostaneen rikosprosessia.

Tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta on luotu 4 pöytäkirjaa vuonna 2014. Kaavion 14 perusteella kyseisen telepakkokeinon käytöllä ei ole ollut merkitystä kertaakaan sitä käytettäessä. Tämän telepakkokeinon käytön määrä on jäänyt toistaiseksi marginaaliseksi ja tuloksellisuus olemattomaksi.

Telekuuntelun ja -valvonnan sekä televalvonnan ratkaiseva tai tärkeä merkitys on edelleen tyydyttävällä tasolla verrattuna vuoteen 2013 (58 ja 59 %), vaikka televalvonnassa merkityksellisyys on laskenut. Sen sijaan tukiasematietojen hankkimisen merkityksellisyysarviossa sen vähäinen merkitys tai merkityksettömyys antaa aiheen kysyä onko käytön harkinta suoritettu loppuun asti. Toisena vaihtoehtona merkityksellisyysarviolle on se, että tukiasematietojen hankkimisella saatava tieto nähdään eräänlaiseksi raakadataksi, josta analyysin ja täsmennetymmän televalvonnan kautta saadaan konkreettisempia tuloksia. Tukiasematietojen merkityksellisyys saattaa tosin useammankin vuoden kuluttua muuttua, kyettäessä yhdistämään saatu liittymätieto toisen rikosjutun yhteydessä kiinniotettuun henkilöön.

2.1.10 Pakkokeinojen käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014

Oikeusturvakysymykset ovat salaisen tiedonhankinnan luonteesta johtuen korostetun tärkeitä. Merkittävä oikeusturvan tae onkin, että asianosainen saa tutustua viranomaisella olevaan aineistoon, minkä johdosta tällä on oltava mahdollisuus saada ylipäätään tieto keinon käytöstä (PKL 10:60 § ja PolL 5: 58 §).

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. Toisin sanoen, mitä uudempia Salpa-asioita tarkastellaan, sitä vähemmän relevantti ilmoittamisesta kertova tieto on.

Lykkäämisen edellytys ("jos se on perusteltua...") ei ole kovin tiukka. Asia on toisin kokonaan ilmoittamatta jättämisessä ("jos se on välttämätöntä..."). Uudessa lainsäädännössä edellytyksiä on edelleen kiristetty korvaamalla "tärkeä tutkinnallinen syy" "valtion turvallisuuden varmistamisella ja hengen tai terveyden suojaamisella".

”Ei voida ilmoittaa”-merkintää Salpa-pöytäkirjalla käytetään, kun epäilty on kuollut, tavoittamatta, tuntematon tai pakkokeinon kohde on asianomistaja, jolle ilmoitusta ei tarvitse tehdä.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan hengen ja terveyden vaara on saattanut aiempina vuosina joissakin yksittäisissä tapauksissa, esim. tietolähteelle koituvan uhan vuoksi, olla peruste ilmoittamatta jättämiseen. Kyseinen säännös onkin liitetty uusiin pakkokeino- ja poliisilain pykäliin, yhdeksi perusteeksi olla ilmoittamatta toimenpiteiden käytöstä.

Ilmoitukset epäillylle		Lkm	Ilmoitus tehty	Ei voida ilmoittaa	Ei käytetty	Ilmoituksen siirtäminen myönnetty
yhteensä: 2093	Telekuuntelu- ja valvonta	326	236	2		2
	Televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella	40				
	Televalvonta	799	619	18	1	
	Tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta	3	1			

Kaavio 15. Pakkokeinojen käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014

Yleisenä huomiona kaavion 15 tulkinnassa tulee huomioida pakkokeinon käytön lopettamisesta alkava vuoden mittainen aika ilmoittamisesta pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n 1 momentin mukaisesti.

2.1.11 Kuuntelukiellot

Telekuuntelussa ja -valvonnassa kuuntelukieltoja on ollut 126 kappaletta. Kuuntelukieltojen lukumäärä on haettu 373 suljetusta pöytäkirjasta. Absoluuttisia kuuntelukiellon alaisia keskusteluita ovat rikok-

sesta epäillyn ja oikeudenkäyntiavustajan väliset, rikoksesta epäillyn ja lääkärin, sairaanhoitajan, psykologin ja sosiaalityöntekijän väliset sekä papin ja rikoksesta epäillyn väliset keskustelut. Tutkinnanjohtajien on tullut hävittää kuuntelukiellon alaiset tallenteet.

2.1.12 Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Telekuuntelussa ja -valvonnassa ylimääräisen tiedon käyttö on merkitty seitsemään pöytäkirjaan. Televalvonnassa teleosoitteen tai -päätelaitteen haltijan suostumuksella ylimääräisen tiedon käyttö on merkitty neljään pöytäkirjaan. Televalvonnassa ylimääräisen tiedon käyttö on merkitty 26 pöytäkirjaan. Tietojen hankkimisessa telekuuntelun sijasta ylimääräisen tiedon käyttö on merkitty yhteen pöytäkirjaan. Ylimääräisen tiedon lukumäärä on haettu 1846 suljetusta pöytäkirjasta.

Tällä hetkellä Salpa-järjestelmän pöytäkirjassa oleva merkintä ylimääräisestä tiedosta on yksi tietue riippumatta siitä sisältääkö kyseinen tietue ylimääräisen tiedon luovutusta yhden telekuuntelutallenteen tai tuhansien televalvontatapahtumien verran.

2.1.13 Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen "kiirepäätökset"

Pidättämiseen oikeutettu virkamies on käyttänyt PKL 10:9,1 §:n oikeuttaan päättää televalvonnasta 18, suostumusperusteisesta televalvonnasta 4 ja sijaintitietojen hankkimisesta epäillyn tai tuomitun tavoittamiseksi 6 kertaa, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan asian viimeistään 24 tunnin kuluttua pakkokeinon käytön aloittamisesta. Prosentuaalisesti on kyse n. 1 %:sta myönnetyistä luvista.

2.2 Poliisilakiperusteiset telepakkokeinot

2.2.1 Yleistä

Poliisilain uudistuksen myötä telepakkokeinoja ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, suostumusperusteinen televalvonta sekä tukiasematietojen hankkiminen, joista uusia keinoja ovat tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta (PolL 5:6 §) sekä suostumusperusteinen televalvonta (PolL 5:9 §) (sisällöstä kts. 2.1.1.), joita vastaavat sääntelyt ovat edellä käsitellyssä pakkokeinolaissa.

Merkittävänä uutena sääntelynä on poliisille annettu lupa toteuttaa televalvontaa myös silloin, kun sen välitön toteuttaminen on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi (PolL 5:8,3 §). Poliisilain pykälä vastaa pääosin aiempaa säätelyä, uutta on se, että poliisille voidaan antaa lupa paikantaa henkilö kiireellisesti ilman televalvontaan liittyviä käytännön toimintaa hidastavia elementtejä; keinosta päättää pidättämiseen oikeutettu poliisimies. Kyseessä on siis entisessä sähköisen viestinnän tietosuojalaissa ja nykyisessä tietoyhteiskuntakaaressa tarkoitettua hätäpaikannusta laajempi keino, mahdollistaen henkeä ja terveyttä vaarantavan (= epäillyn) paikantamisen lisäksi hankkia teleliittymän tunnistamistiedot.

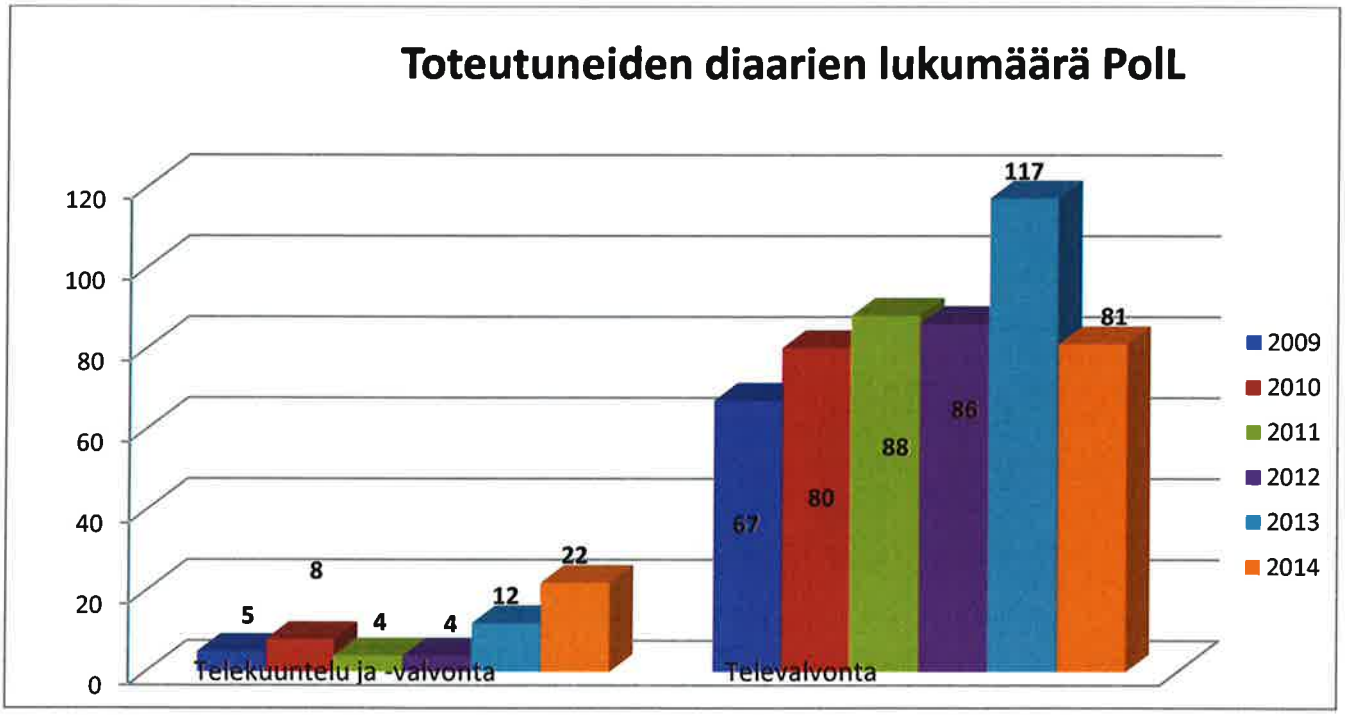
Poliisilain televalvontapykälässä on toinenkin uusi säännös, jonka mukaan poliisilla on tiukoin edellytyksin oikeus lyhytaikaisesti estää teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden käyttö tietyllä alueella (PolL 5:8,4 §). Toimenpiteen käytön on oltava välttämätön henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Toimenpiteestä päättää Keskusrikospoliisin, Suojelupoliisin taikka poliisilaitoksen päällikkö, mutta kiiretilanteessa siihen saa ryhtyä pidättämiseen oikeutettu poliisimies.

Vielä tulee mainita televalvontapykälään säädetty uusi toimivaltuus momentti, jonka mukaan poliisille voidaan antaa lupa kuolemansyyn selvittämismenettelyssä kohdistaa televalvontaa vainajan hallussa olleeseen teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen (PolL 5:8,5 §).

Lopuksi sekaannuksen välttämiseksi tuotakoon esiin, että poliisilain 5:11 §:n tukiasematietojen hankkimista vastaavaa toimenpidettä nimitettiin aikaisemmassa poliisilaissa "tiedon hankkimiseksi matkaviestimen sijainnista" Keinoa ei tule sekoittaa nykyisen pakkokeinolain mukaiseen "sijaintitietojen hankkiminen rikoksesta epäillyn tai tuomitun tavoittamiseksi".

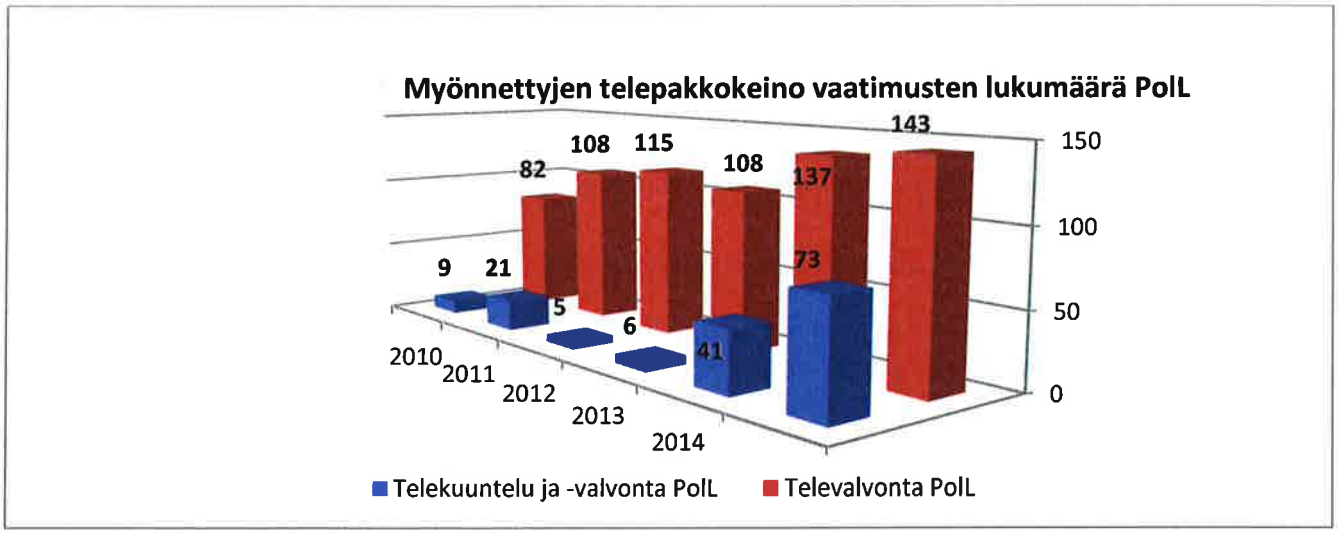
2.2.2 Toteutuneiden telepakkokeinodiaarien lukumäärät vuosina 2009-2014

Vuonna 2014 toteutuneet 22 telekuuntelu- ja -valvontadiaaria ja 81 televalvontadiaaria osoittavat aiempien vuosien tapaan sen, että poliisilakiperusteinen telekuuntelu ja -valvonta eivät lukumääräisesti ole merkittäviä salaisia tiedonhankintakeinoja. Erityisesti telekuuntelun ja -valvonnan perusterikosten painottuminen valtiota kohtaan suunnattuihin rikoksiin tai terrorismirikoksiin selittää niiden vähäistä lukumäärää; poliisilain mukaisia salaisia pakkokeinoja kun ei voida käyttää rikoksen paljastamiseksi kuin em. "Supo-juttuihin".



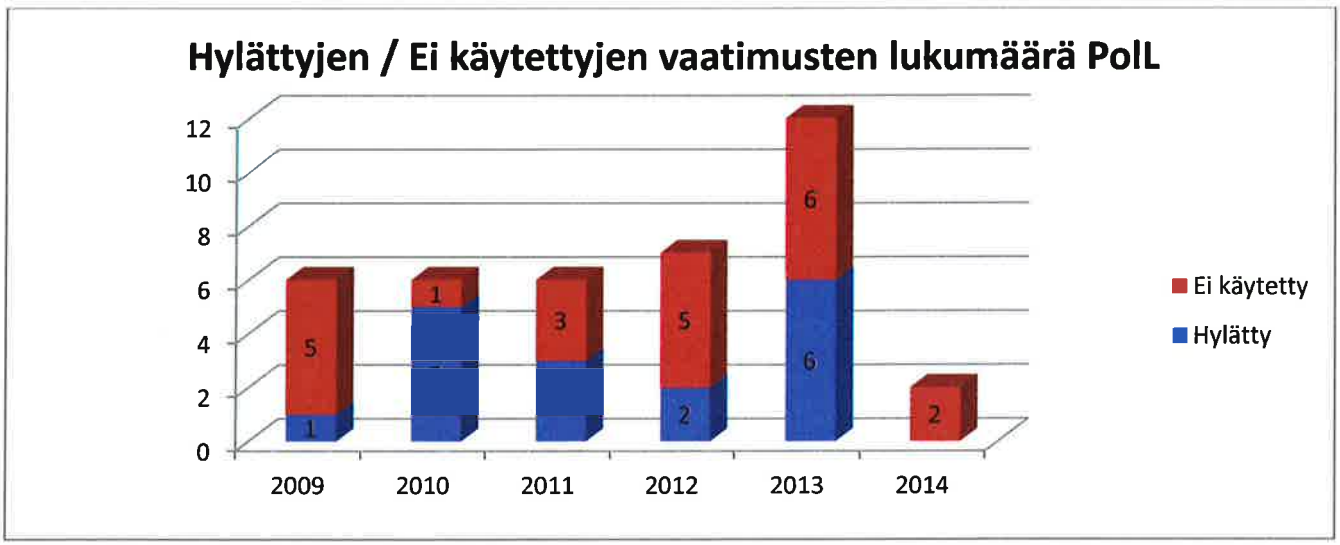
Kaavio 16. Toteutuneiden telepakkokeinodiaarien lukumäärät vuosina 2009–2014

2.2.3 Myönnettyjen telepakkokeinovaatimusten lukumäärät vuosina 2010-2014



Kaavio 17. Myönnettyjen telepakkokeinovaatimusten lukumäärät vuosina 2010–2014

2.2.4 Hylättyjen / ei käytettyjen telepakkokeinovaatimusten lukumäärät vuosina 2009-2014



Kaavio 18. Hylättyjen / ei käytettyjen telepakkokeinovaatimusten lukumäärät vuosina 2009–2014

2.2.5 Perusterikokset rikoslajeittain

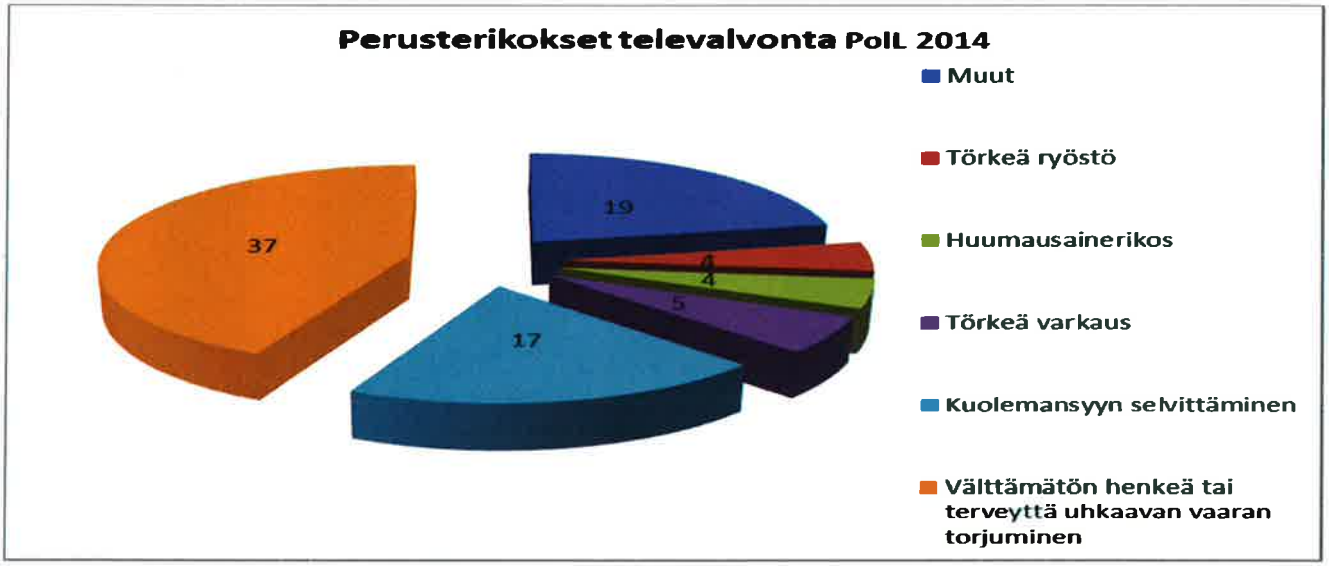
2.2.5.1 Perusterikokset telekuuntelussa ja -valvonnassa

Ylivoimaisesti eniten käytetty perusterikos poliisilakiperusteisissa telekuuntelu ja -valvontadiaareissa on ollut rikoslain 34 a luvun terrorismirikokset.

2.2.5.2 Perusterikokset televalvonnassa rikoslajeittain vuonna 2014

Vuonna 2014 poliisilakiperusteista televalvontaa on haettu 86 kertaa (toteutunut 81). Televalvonnan perusteista voitaneen tehdä johtopäätös, että televalvonnan käytössä poliisilakiperusteisesti korostuu

enemmän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökulma, koska sitä käytetään kokonaismäärään nähden runsaasti henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Käytännössä muiden juttujen osalta rikosten estäminen jää melko marginaaliseksi, lainsäädännön rajattua poliisilaissa keinojen käytön mahdollistamat rikosnimikkeet rikosten paljastamiseksi hyvin vähiin.



Kaavio 19. Perusterikokset televalvonnassa rikoslajeittain vuonna 2014

2.2.5.3 Perusterikokset televalvonnassa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella

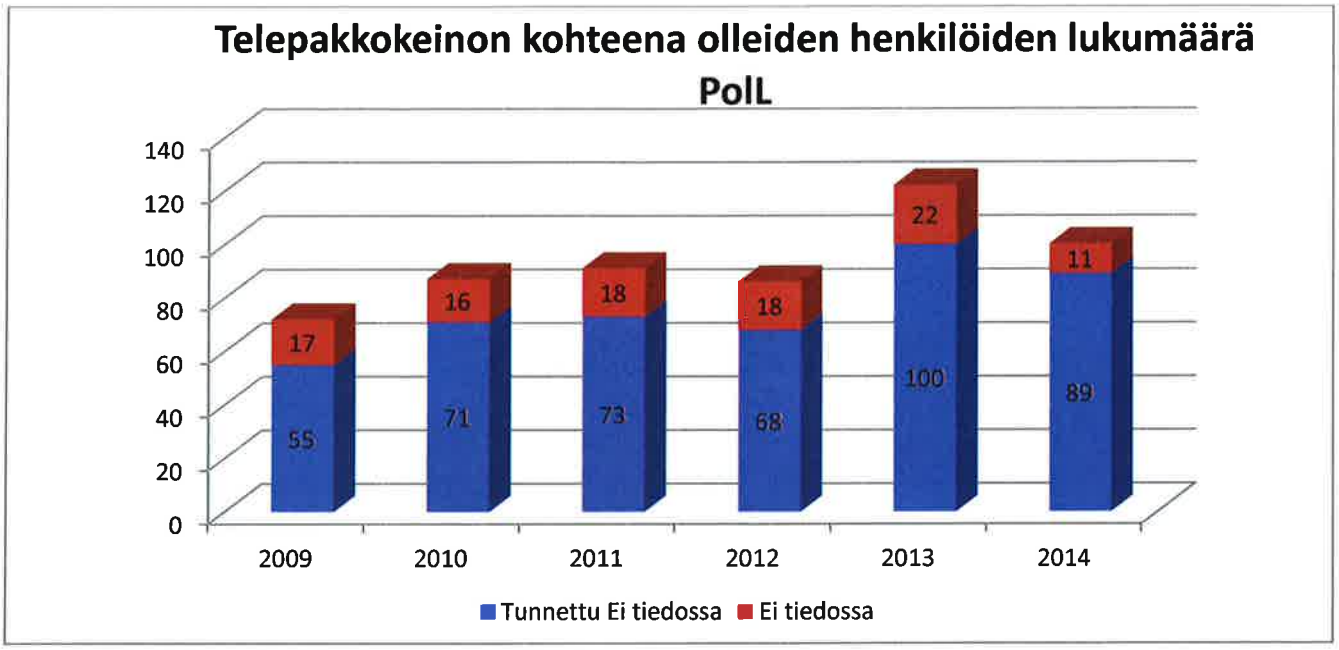
Vuonna 2014 televalvontaa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella on suoritettu 2 kertaa perusterikoksina olleen murha ja ilkivalta.

2.2.5.4 Perusterikokset tukiasematietojen hankkimisessa

Vuonna 2014 tukiasematietojen hankkimista on käytetty 2 kertaa perusterikoksina olleen murha ja törkeä varkaus.

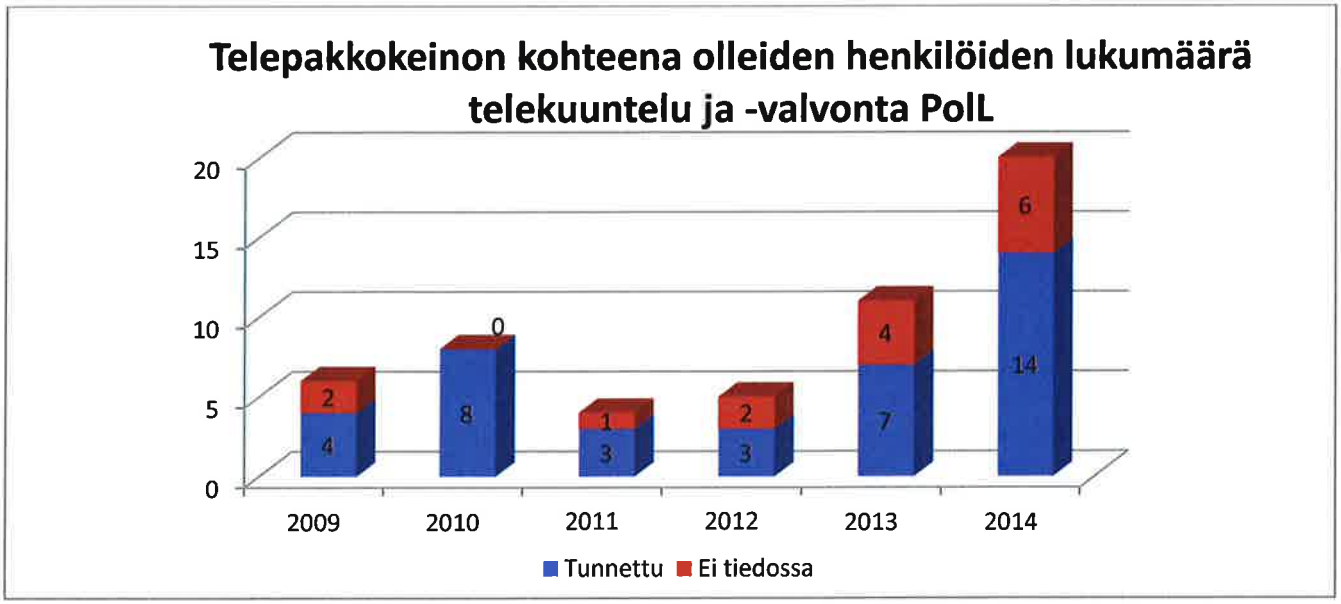
2.2.6 Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009-2014

Tunnettujen henkilöiden määrässä ei ole vertailuaikana tapahtunut merkittävää vaihtelua. Huomioitaessa telepakkokeinon käytön vähäisen määrän, vuositasolla yksittäisen jutun henkilölukumäärä vaikuttaa kokonaishenkilölukumäärään. Kuten pakkokeinolain mukaisissa telepakkokeinoissa, on myös poliisilakiperusteisissa havaittavissa "ei tiedossa" olevien kohdehenkilöiden määrän merkittävä väheneminen suhteessa vuoteen 2013.



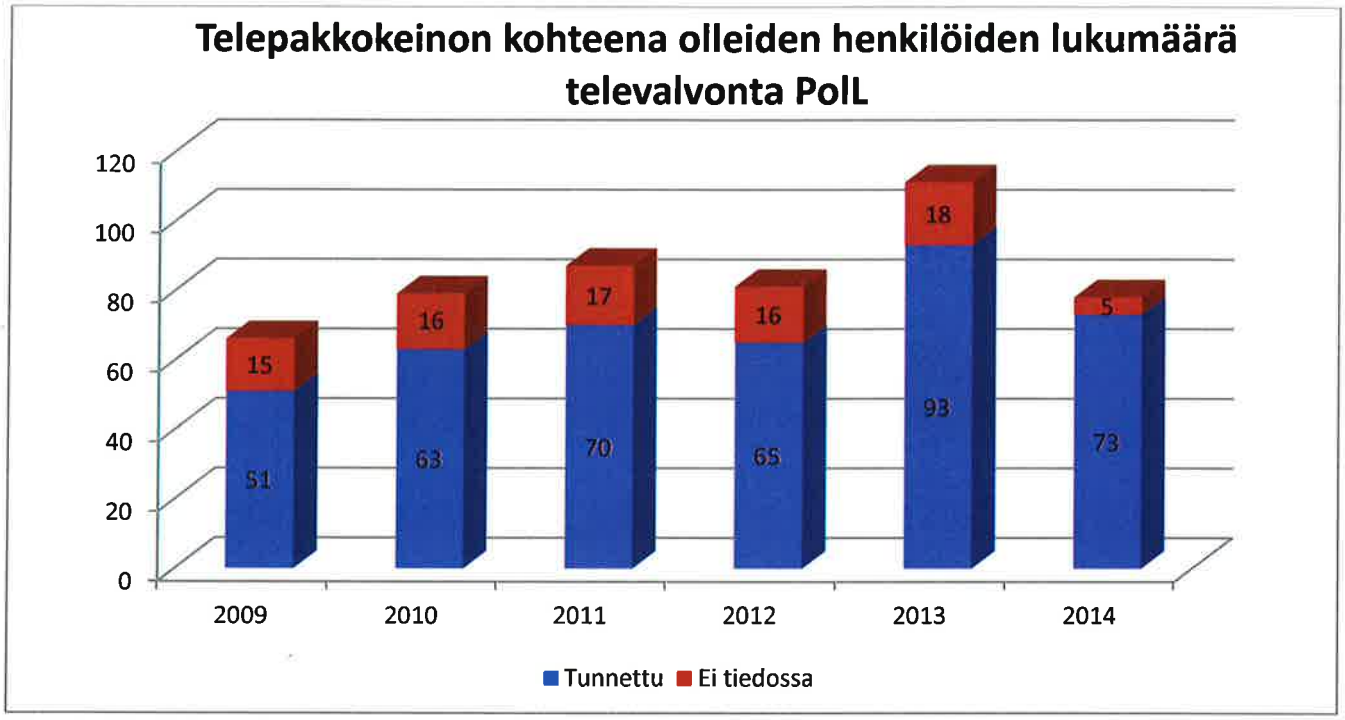
Kaavio 20. Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009–2014

2.2.6.1 Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät telekuuntelussa ja -valvonnassa vuosina 2009-2014



Kaavio 21. Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät telekuuntelu ja -valvonnassa vuosina 2009–2014

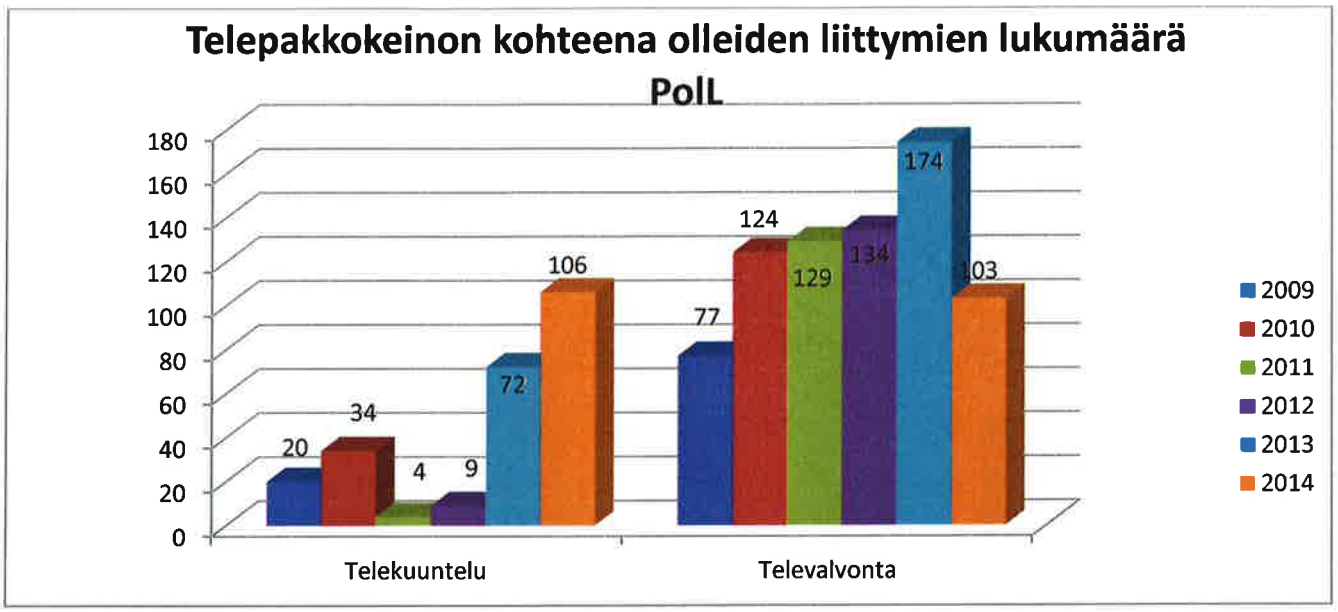
2.2.6.2 Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät televalvonnassa vuosina 2009-2014



Kaavio 22. Telepakkokeinon kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät vuosina 2009–2014

2.2.7 Telepakkokeinon kohteena olleiden liittymien lukumäärät vuosina 2009-2014

Telekuuntelussa liittymien määrä on noussut ja televalvonnassa laskenut huomattavasti vertailuvuosiin verrattaessa. Telekuuntelussa ja -valvonnassa liittymien lukumäärän nousun voi selittää kaaviosta 21 todettavissa oleva kohdehenkilöiden lukumäärän nousu, jolloin näiden lukumäärä lähes kaksinkertaistui vuodesta 2013. Televalvonnassa liittymien lukumäärän laskun voi selittää kaaviosta 22 todettavissa olevan kohdehenkilöiden lukumäärän lasku.



Kaavio 23. Telepakkokeinon kohteena olleiden liittymien lukumäärät vuosina 2009–2014

2.2.8 Merkityksellisyysarvio vuonna 2014

Verrattuna pakkokeinolakiperusteisista telepakkokeinoista laadittuun merkityksellisyysarviointikaavioon 14 on havaittavissa, että telekuuntelu ja -valvonta on poliisilakiperusteisesti käytettynä katsottu huomattavasti merkityksellisemmäksi. Sen sijaan televalvonnan merkityksellisyys on arvioitu olevan samaa luokkaa sekä pakkokeino- että poliisilakiperusteisesti suoritettuna.

Tukiasematietojen hankkimisen olematon merkityksellisyys selittyy sillä, että sitä on käytetty tiedonhankintakeinona 2 kertaa vuonna 2014, toinen käyttökerroista on arvioitu pöytäkirjalle luokkaan "ei merkitystä" ja toisesta käyttökerrasta ei vielä ole tehty merkityksellisyysarviota. Vastaavasti televalvonnan teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella saama merkityksellisyysarvio selittyy sillä, että sitä on käytetty 2 kertaa vuonna 2014, toinen käyttökerroista on arvioitu pöytäkirjalle luokkaan "ratkaiseva" ja toisesta käyttökerrasta ei vielä ole tehty merkityksellisyysarviota

	R/T	V/E	R	E
Telekuuntelu- ja valvonta	87,50 %	12,50 %	0,00 %	6,25 %
Televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella	100,00 %	0,00 %	50,00 %	0,00 %
Televalvonta	46,30 %	53,70 %	16,67 %	31,48 %
Tukiasematietojen hankkiminen	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %

Kaavio 24. Merkityksellisyysarvio vuonna 2014

2.2.9 Telepakkokeinojen käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014

Yleisesti alla olevan kaavion tulkinnassa tulee huomioida pakkokeinon käytön lopettamisesta alkava vuoden mittainen ilmoittamisaika poliisilain 5 luvun 58 §:n 1 momentin mukaisesti. Tuomioistuin on myöntänyt televalvontaan vuoden 2014 ainoan poliisilain 5 luvun 58 §:n 2 momentin mukaisen ilmoittamatta jättämisen.

	Lkm	Ilmoitus tehty	Ei voida ilmoittaa	Ei käytetty	Ilmoittamatta jättäminen myönnetty
Telekuuntelu- ja valvonta	11	2			
Televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella	1				
Televalvonta	38	22	6	2	1

Kaavio 25. Telepakkokeinojen käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014

2.2.10 Kuuntelukiellot

Poliisilakiperusteisten telepakkokeinojen 17 suljetussa pöytäkirjassa ei ole merkintöjä kuuntelukielloista.

2.2.11 Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Televalvonnassa ylimääräisen tiedon käyttö on merkitty yhteen pöytäkirjaan. Lukumäärä on saatu 78 suljetusta pöytäkirjasta.

2.2.12 Muu poliisin tiedonsaantioikeus

Omaksi ryhmäkseen voidaan eritellä poliisilain mukaiset tiedonsaantisäännökset. Vuonna 2014 poliisi käytti poliisilain (PolL 4:2,3 §) mukaista tiedonsaantioikeutta rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi 1 momentin perusteella yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä 1578 (1790) kertaa ja 2 momentin perusteella teleyritykseltä ja yhteisötilaajalta 5332 (5682) kertaa.

2.2.13 Pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen "kiirepäätökset"

Pidättämiseen oikeutettu poliisimies on käyttänyt PolL 5:10,1 §:n oikeuttaan päättää televalvonnasta 10 ja suostumusperusteisesta televalvonnasta 1 kerran, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan asian viimeistään 24 tunnin kuluttua pakkokeinon käytön aloittamisesta.

2.3 Poliisi- ja pakkokeinolain mukaiset tarkkailutyyppiset keinot

2.3.1 Yleistä

Otsikossa mainittujen keinojen ryhmissä on tapahtunut pakkokeino- ja poliisilakiuudistuksessa useita muutoksia ja uudelleen määrittelyjä. Alla tullaan lyhyesti esittelemään perinteisten toimivaltuuksien numeraalisten tietojen lisäksi uudet toimivaltuudet.

*Suunnitelmallinen tarkkailu*lla (PolL 5:13 § ja PKL10:12 §) tarkoitetaan rikoksesta epäiltyyn tai henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, kohdistuvaa muuta kuin lyhytaikaista tarkkailua. Poliisihallituksen linjauksen mukaisesti, "muuta kuin lyhytaikaista" tarkoittaa useita yksittäisiä toistuvia tarkkailukertoja (n. 5 kertaa) tai yhtä noin vuorokauden mittaista yhtäjaksoista tarkkailua. Suunnitelmallista tarkkailua voidaan myös suorittaa tietoverkossa.

Vuonna 2014 tehtiin satakunta pidättämiseen oikeutetun virkamiehen/poliisimiehen suunnitelmallisen tarkkailun päätöstä. Keinon käyttö on jäänyt ennakko-odotuksia vähäisemmäksi. Keinoa toteutetaan pääosin vakavien rikosten, erityisesti törkeiden huumausainerikosten, paljastamiseen. Toimintakult-

tuurin poliisiyksiköissä muututtua nopean reaktiivisuuden suuntaan, on keinoa käytetty tarkkaan harkintaan perustuen. Määrän vähäisyys johtuu osittain myös rikoskokonaisuuksien pitkäkestoisuudesta sekä laajuudesta.

Hallituksen esityksen mukaan, rajanvedossa tekniseen katseluun olennaista on se, että mainittua keinoa käytettäisiin paikkaan sijoitetulla teknisellä laitteella, menetelmällä tai ohjelmistolla, kun sitä vastoin tarkkailussa käytettävien teknisten laitteiden tulisi koko tiedonhankinnan ajan olla poliisimiehen valvonnassa ja käyttämiä.

Peitellyllä tiedonhankinnalla tarkoitetaan tiettyyn henkilöön kohdistuvaa lyhytkestoisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa tiedonhankintaa, jossa poliisimiehen tehtävän salaamiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja (PKL 10:14 § ja PolL 5:15 §). Vanhan poliisilain peitetoimintapykälään verrattuna uudessa peitellyn tiedonhankinnan pykälässä säädettäisiin tiedonhankinnasta, jossa on peitetoiminnan piirteitä, mutta joka olisi lyhytaikaista ja jossa ei muodostettaisi samanlaista luottamussuhdetta kohdehenkilön kanssa kun peitetoiminnassa.

Peitellystä tiedonhankinnasta päättää Keskusrikospoliisin, Suojelupoliisin tai poliisilaitoksen päällikkö taikka tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies.

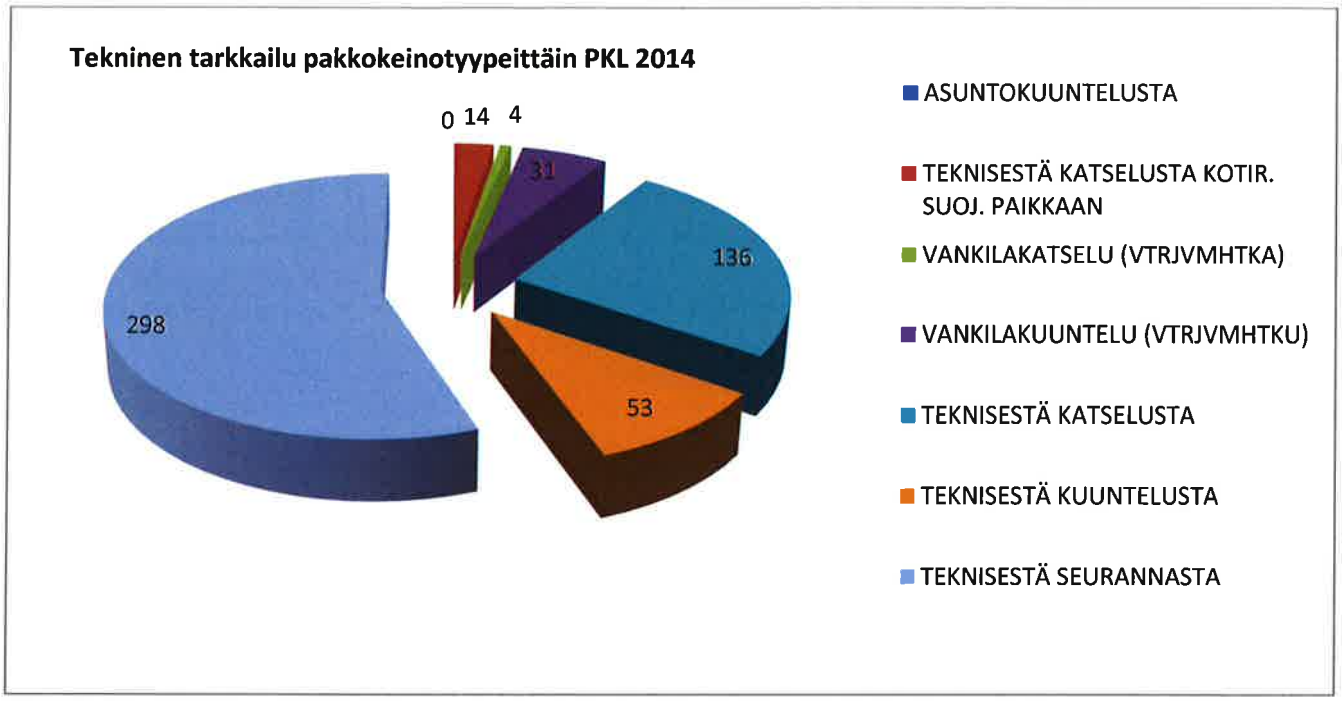
Teknisellä laitetarkkailulla tarkoitetaan tietokoneen tai muun vastaavan teknisen laitteen taikka sen ohjelmiston toiminnan, sisältämien tietojen tai yksilöintitietojen muuta kuin yksinomaan aistinvaraista tarkkailua, tallentamista tai muuta käsittelyä rikoksen selvittämiselle merkityksellisen seikan tutkimiseksi (PKL 10:23 § ja PolL 5:23 §). Toimivaltuus on terminä uusi, joskin tekniseen laitetarkkailuun kuuluvia toimenpiteitä on voitu aiempina vuosina toteuttaa lähinnä osana teknistä kuuntelua. Ongelmaksi on muodostunut, ettei esitutkintaviranomaisella ole ollut tietoa mikä on ollut laitteen käyttöpaikka (tekninen kuuntelu vs. asuntokuuntelu). Uusiin lakeihin säädetyssä toimivaltuudessa laitteen käyttöpaikalla ei ole merkitystä.

Henkilön tekninen seuranta on salaisten tiedonhankintakeinojen teknisen seurannan "perusmenetelmän" 3 momenttiin säädetty uusi toimivaltuus. Keinon tarkoituksena on seurata rikoksesta epäillyn liikkumista sijoittamalla seurantalaite hänen yllään oleviin vaatteisiin tai mukanaan olevaan esineeseen (PKL 10:21 § ja PolL 5:21 §). Edellytykset henkilön tekniselle seurannalle ovat esineen, aineen tai omaisuuden liikkumisen seurantaa korkeammat.

Teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen on pakkokeinolaissa uusi toimivaltuus, ja vanhassa poliisilaissa siitä säädettiin tiedonsaantipykälässä kun tietoja tarvittiin yksittäistapauksessa poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Pakkokeinolain 10:25 §.n ja poliisilain 5:25 §:n mukaisesti, esitutkintaviranomainen saa hankkia teknisellä laitteella teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitiedot, jos on syytä epäillä rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta.

2.3.2 Pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu

2.3.2.1 Teknisen tarkkailun määräykset ja vaatimukset pakkokeinotyypeittäin vuonna 2014



Kaavio 26. Teknisen tarkkailun määräykset ja vaatimukset pakkokeinotyypeittäin vuonna 2014

2.3.2.2 Hylättyjen/ei käytettyjen pakkokeinovaatimusten lukumäärät vuonna 2014

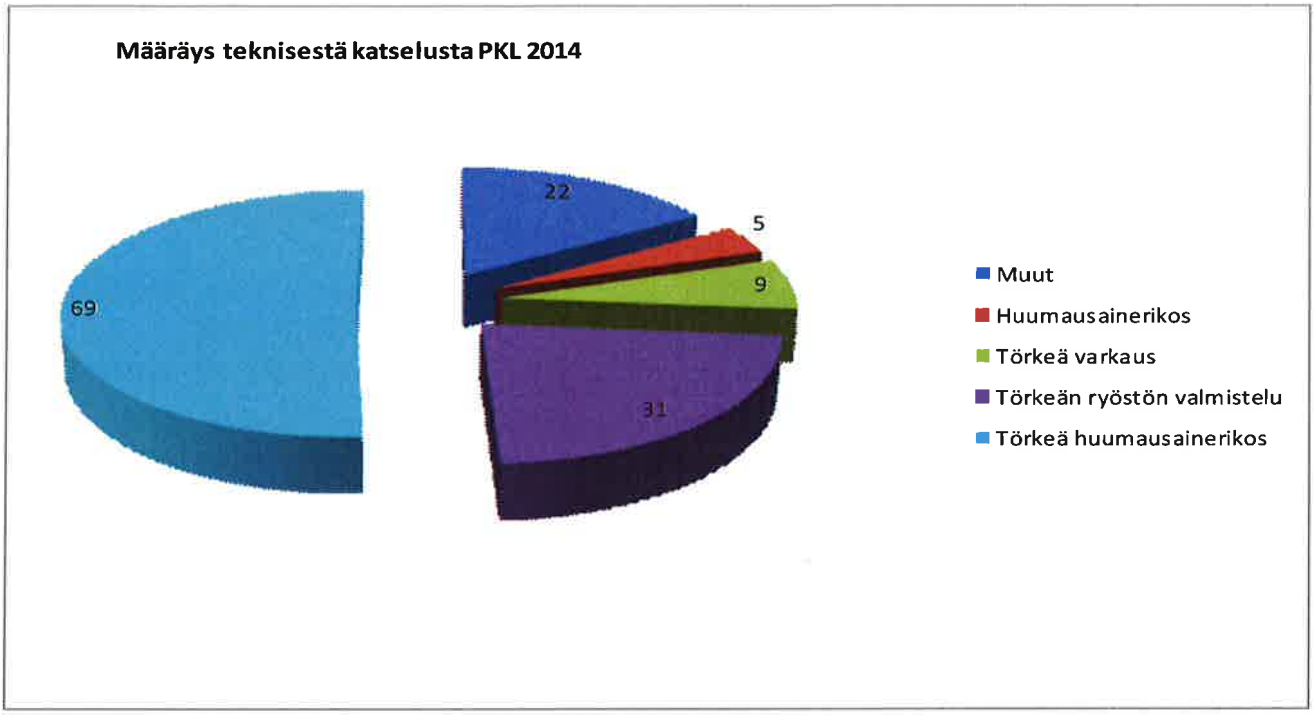
Hylättyjen tai ei käytettyjen pakkokeinovaatimusten vähäinen lukumäärä verrattuna kokonaismäärään vuositasolla osoittaa, että pakkokeinojen käyttöön liittyvä tarveharkinta toteutuu kiitettävästi.

	Myönnetty	Ei käytetty	Hylätty	Yhteensä	Toteutunut
ASUNTOKUUNTELUSTA	1	1	1	2	0
TEKNISESTÄ KATSELUSTA KOTIR. SUOJ. PAIKKAAN	15	1		15	14
VANKILAKATSELU (VTRJVMHTKA)	4			4	4
VANKILAKUUNTELU (VTRJVMHTKU)	31			31	31
TEKNISESTÄ KATSELUSTA	136			136	136
TEKNISESTÄ KUUNTELUSTA	54	1		54	53
TEKNISESTÄ SEURANNASTA	299	1		299	298

Kaavio 27. Hylättyjen/ei käytettyjen pakkokeinovaatimusten lukumäärät vuonna 2014

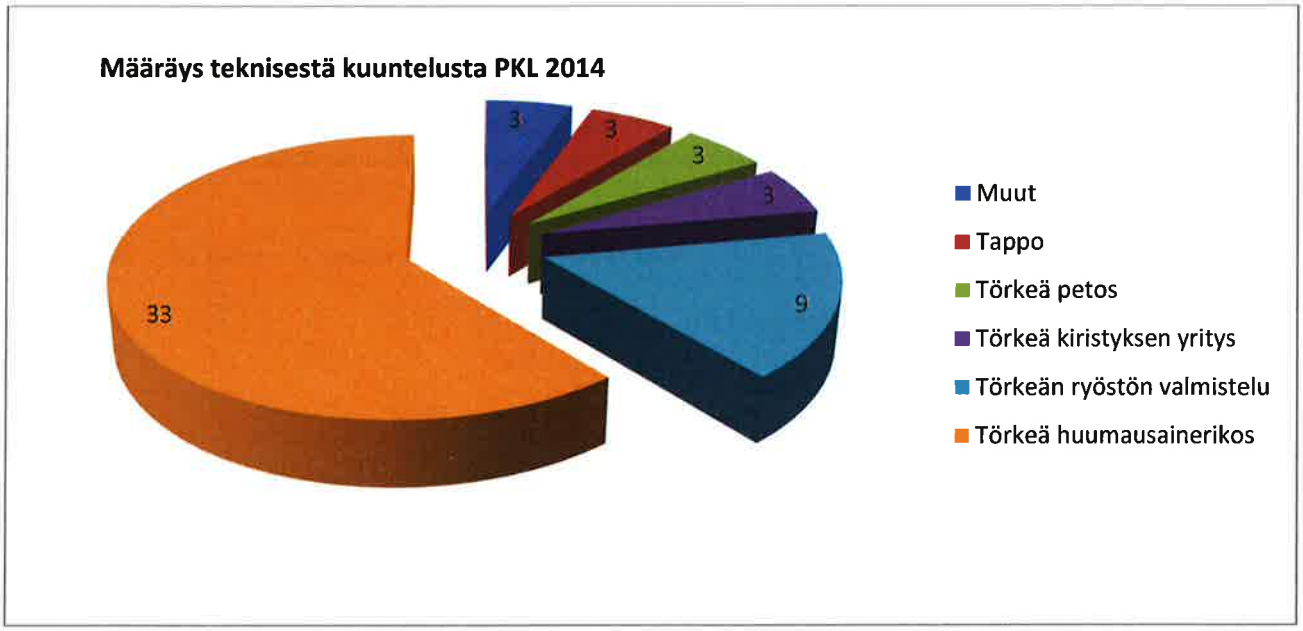
2.3.2.3 Teknisen katselun perusterikokset vuonna 2014

Tuomioistuimelle tehtiin vaatimuksia teknisestä katselusta kotirauhan suojaamaan paikkaan 15 kappaletta, joista yhtä ei käytetty. Kotirauhan piiriin kohdistuneen teknisen katselun perusterikokset ovat olleet törkeä huumausainerikos (10 kappaletta), törkeä vahingonteko (2 kappaletta) ja muut (2 kappaletta). Teknistä katselua suoritettiin myös viranomaisen tiloissa olevaan rikoksensa johdosta vapauteensa menettäneen henkilöön (vankilakatselu) yhteensä 4 kertaa (3 törkeää varkautta ja 1 törkeä varkauden yritys).



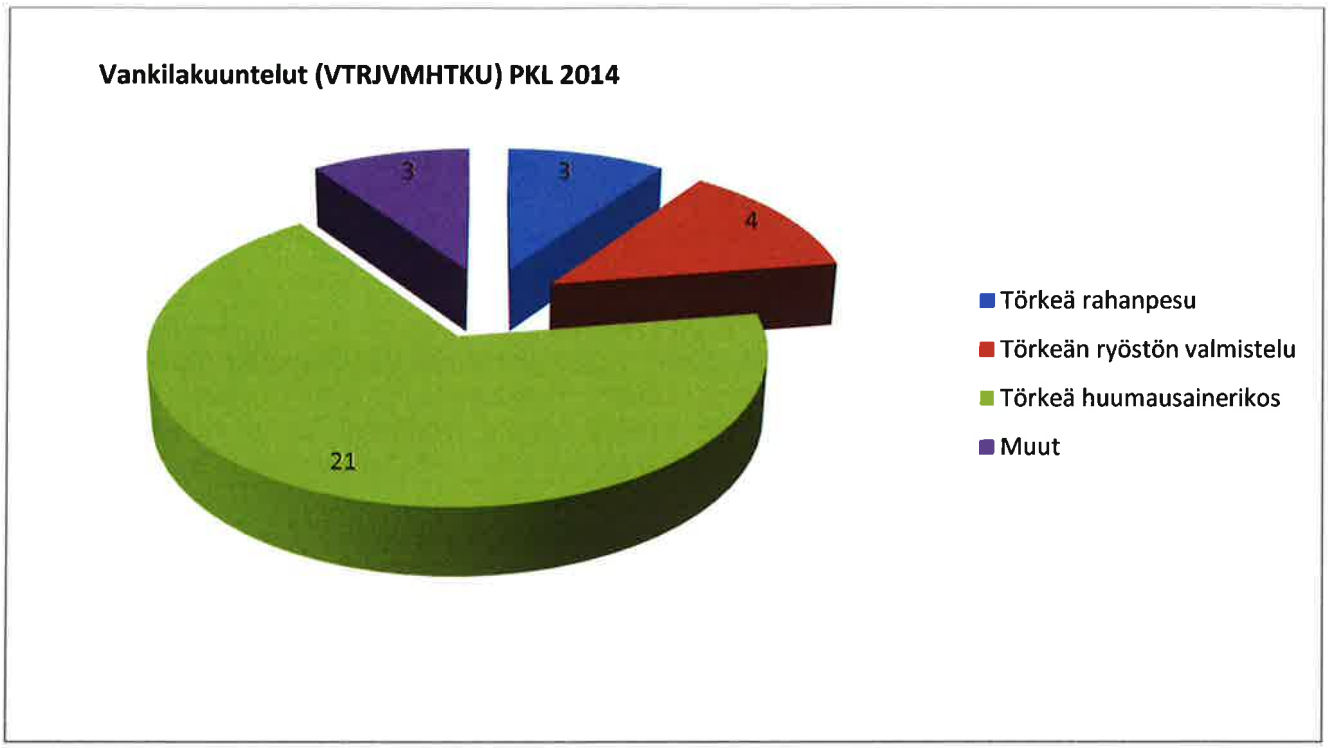
Kaavio 28. Teknisen katselun perusterikokset vuonna 2014

2.3.2.4 Teknisen kuuntelun ja vankilakuuntelun perusterikokset vuonna 2014



Kaavio 29. Teknisen kuuntelun perusterikokset vuonna 2014

Yllä olevan lisäksi teknisestä kuuntelusta viranomaisen tiloissa rikoksen johdosta vapautensa menettäneeseen (vankilakuuntelu) on kirjattu 31 vaatimusta, jotka jakautuivat seuraavasti:

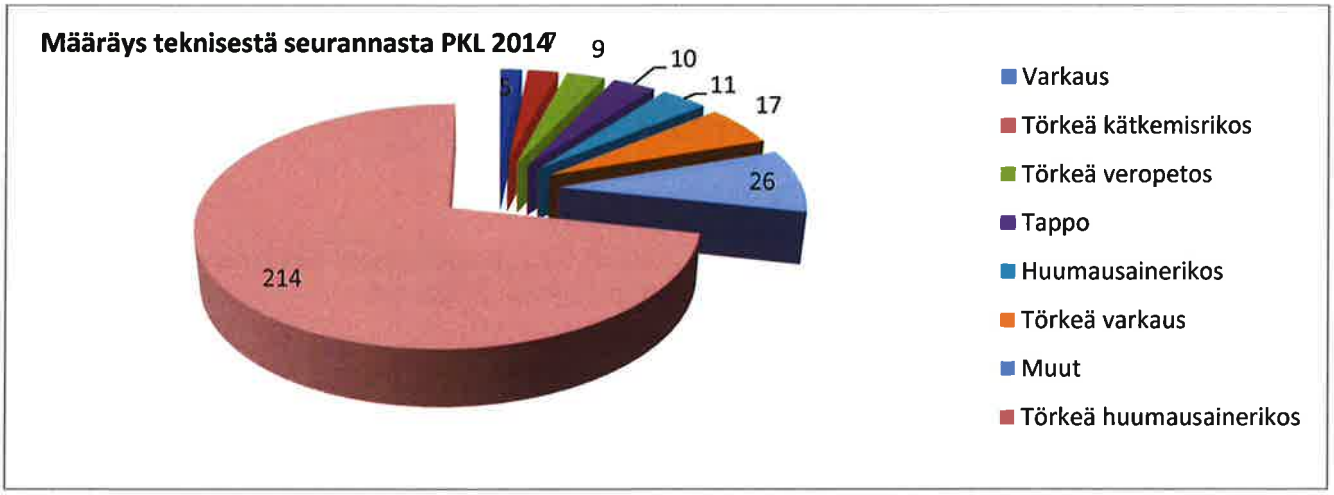


Kaavio 30. Vankilakuuntelun perusterikokset vuonna 2014

Teknisen kuuntelun vaatimuksia vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan (asuntokuuntelu) on kirjattu 2 vaatimusta, joista toinen hylättiin ja toista ei käytetty. Näin ollen pakkokeinoa ei vuonna 2014 käytetty .

2.3.2.5 Teknisen seurannan perusterikokset vuonna 2014

Aiempien vuosien tavoin teknisen seurannan käyttö on keskittynyt huumausainerikollisuuden torjuntaan. Teknisen seurannan käyttö esimerkiksi talousrikoksissa on edelleen varsin vähäistä. Eräänä syynä tähän voi olla talousrikosten tutkintaperinteen perustuvan esitutkinnan kohteina olevilta yrityksiltä ja henkilöiltä saatavien kirjallisten todistusaineistojen hankkimiseen.



Kaavio 31. Teknisen seurannan perusterikokset vuonna 2014

Poliisi ei käyttänyt kertaakaan henkilön teknistä seurantaa vuonna 2014.

2.3.2.6 Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen

Kyseistä pakkokeinoa käytettiin 67 kertaa 67 henkilöön. Perusterikoksina olivat törkeä huumausainerikos (46), törkeä laittoman maahantulon järjestäminen (7), törkeän ryöstön valmistelu (5) ja 9 kertaa muihin rikoksiin. Keskusrikospoliisi toteutti keskitetysti telepäätelaitteen yksilöinnin.

2.3.2.7 Merkityksellisyysarvio

Pakkokeinolakiperusteisten teknisten tarkkailujen rikostorjunnallista vaikuttavuutta voidaan alla olevien lukujen perusteella pitää vähintäänkin tyydyttävänä. Ratkaisevan ja tärkeän merkityksen osuus on kutakuinkin samalla tasolla telepakkokeinojen kanssa. Lisäksi "vähäisen" tai "ei merkitystä"- arvioon voi sisältyä se, että pakkokeinon käytöllä on voitu sulkea pois tietty tutkintalinja ja saada aikaan työajan kohdentamista oleelliseen.

Ratkaiseva/tärkeä	Vähäinen	Ei merkitystä
50 %	25 %	25 %

2.3.2.8 Pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014

	Lkm	Ilmoitus tehty	Ei voida ilmoittaa	Ei käytetty	Ilmoituksen siirtäminen myönnetty
TEKNISESTÄ KATSELUSTA KOTIRAUHAN SUOJAAMAAN PAIKKAAN	5	2	1	1	
TEKNISESTÄ KATSELUSTA	42	25	1		
TEKNISESTÄ KUUNTELUSTA	22	7			
TEKNISESTÄ SEURANNASTA	172	124			1
VANKILAKATSELUSTA	4	1			
VANKILAKUUNTELUSTA	14	8		3	

Kaavio 32. Pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014

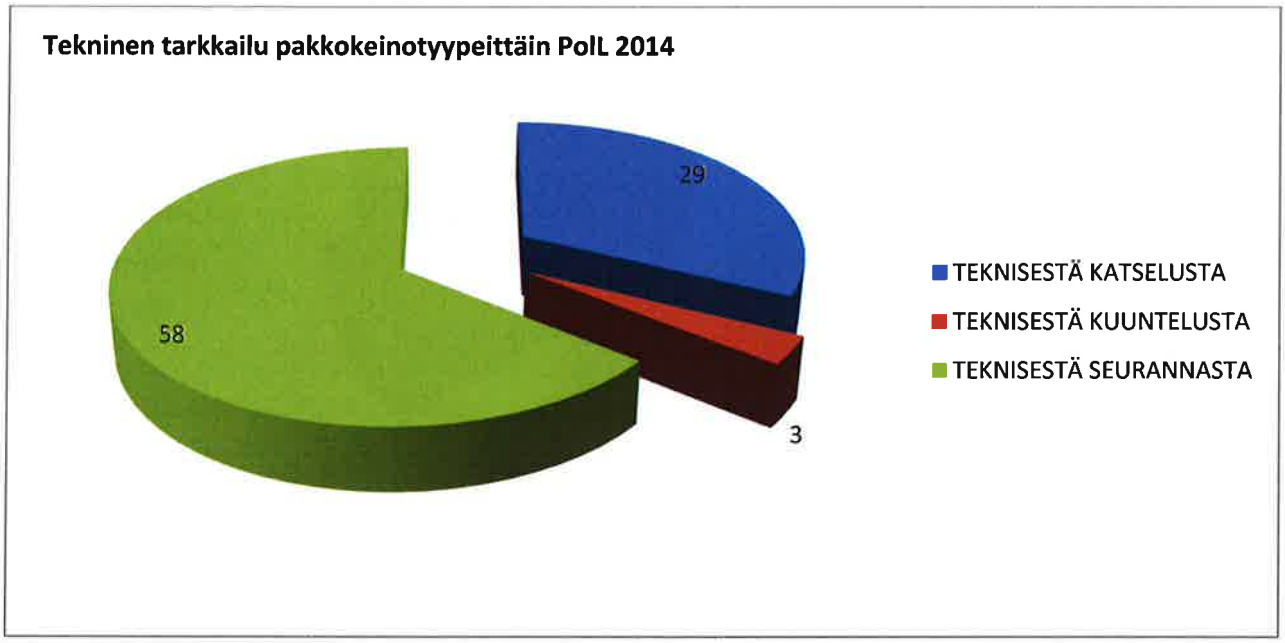
2.3.2.9 Kuuntelukiellot

Teknisen tarkkailun osalta kuuntelukiellot liittyivät yleensä vankilakuunteluihin, joissa epäillyn tapaajana oli hänen lähiomaisensa. Suurimmassa osaa tapauksista tutkittavana oli kuitenkin rikos, josta säädetty ankarin rangaistus oli vähintään kuusi vuotta vankeutta. Näin ollen lähiomaisen kuuntelu oli sallittua. Joissakin tapauksissa lähiomainen oli myös epäiltynä kyseisissä rikoksissa. Tavallisissa teknisissä kuunteluissa kuuntelut keskeytettiin tai siinä syntyneet tallenteet hävitettiin välittömästi, jos kuunneltavana oli joku muu kuin luvan kohteena oleva henkilö.

2.3.2.10 Poliisilain mukainen tekninen tarkkailu

Vuonna 2014 ei ollut poliisilakiperusteisia toteutuneita vaatimuksia tuomioistuimelle, minkä johdosta kaikki alla olevat ovat pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen päätöksiä.

2.3.3 Teknisen tarkkailun päätökset pakkokeinotyypeittäin vuonna 2014



Kaavio 33. Teknisen tarkkailun päätökset pakkokeinotyypeittäin vuonna 2014

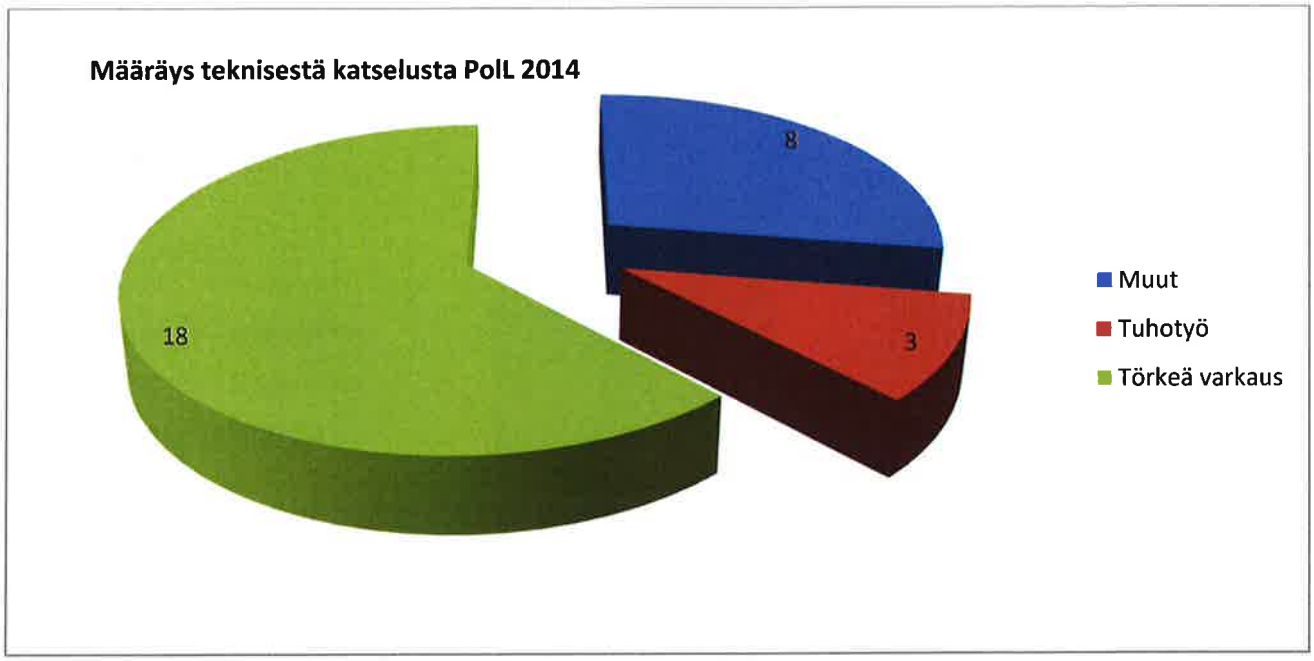
2.3.4 Hylättyjen/ei käytettyjen tiedonhankintapäätösten lukumäärät vuonna 2014

	Myönnetty	Ei käytetty	Hylätty	Yhteensä	Toteutunut
TEKNISESTÄ KATSELUSTA	29			29	29
TEKNISESTÄ KUUNTELUSTA	3			3	3
TEKNISESTÄ SEURANNASTA	60	2		60	58

Kaavio 34. Hylättyjen/ei käytettyjen tiedonhankintapäätösten lukumäärät vuonna 2014

2.3.5 Teknisen katselun perusterikokset vuonna 2014

Teknistä katselua kotirauhan suojaan piiriin tai vankilakatselua ei vuonna 2014 käytetty poliisilain perusteella. Jokseenkin poikkeuksellisena voidaan pitää huumausainerikosten puuttumista teknisen katselun perusterikosten joukosta. Tosin tulee edelleen muistuttaa, kuten poliisilakiperusteisten telepakkokeinojen kohdalla se epäkohta, ettei poliisilaki mahdollista salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä rikosten paljastamiseksi kuin hyvin rajatuissa rikosnimikkeissä.

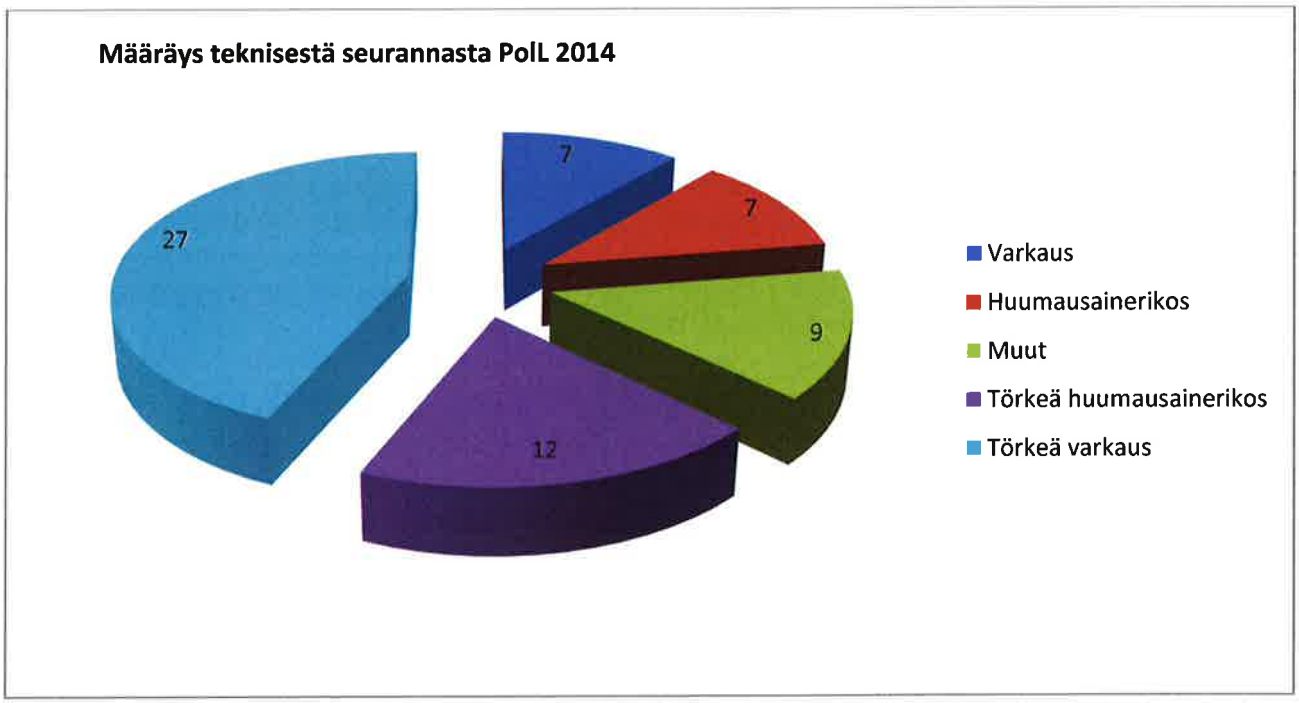


Kaavio 35. Teknisen katselun perusterikokset vuonna 2014.

2.3.6 Teknisen kuuntelun perusterikokset

Teknisen kuuntelun päätöksiä tehtiin kolmessa tapauksessa: törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelun (2) ja törkeän varkauden estämisessä.

2.3.7 Teknisen seurannan perusterikokset vuonna 2014



Kaavio 36. Teknisen seurannan perusterikokset vuonna 2014

Poliisi ei käyttänyt henkilön teknistä seurantaa vuonna 2014.

2.3.8 Merkityksellisyysarvio

Poliisilakiperusteisen teknisen tarkkailun merkittävyysarviossa ratkaisevan tai tärkeän merkityksen prosentuaalinen osuus on huomattavasti pienempi verrattuna kohdassa 2.3.2.7 esitettyyn vastaavaan arvioon pakkokeinolakiperusteisesta teknisen tarkkailun merkittävyydestä. Yhtenä selittävänä tekijänä lienee, että poliisilain toimivaltuuksilla operoitaessa tiedonhankinnan kohteena oleva rikos ja sen tekijäjoukko ei ole hahmottunut yhtä hyvin kuin pakkokeinolain toimivaltuuksien käyttämisellä esitutkinnan aikana.

Ratkaiseva/tärkeä	Vähäinen	Ei merkitystä
24 %	22 %	54 %

2.3.9 Pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014

	Lkm	Ilmoitus tehty	Ei voida ilmoittaa
TEKNISESTÄ KATSELUSTA	7	1	4
TEKNISESTÄ KUUNTELUSTA	1		
TEKNISESTÄ SEURANNASTA	23	11	

Kaavio 37. Pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen vuonna 2014

2.3.10 Kuuntelukiellot

Vuonna 2014 ei ollut pöytäkirjamerkintöjä kuuntelukielloista.

3 Poliisi- ja pakkokeinolain mukaiset erityiset salaiset pakkokeinot

3.1 Tietolähdetoiminta ja tietolähteen ohjattu käyttö

Tietolähdetoiminnasta säädetään poliisilain 5:40-42 §:ssä ja pakkokeinolaissa 10:39-40 §:ssä, sekä valtioneuvoston asetuksessa (122/2014). Poliisihallituksen määräyksessä (POL-2014-3305) annetaan tarkempia määräyksiä tietolähdetoiminnan järjestämisestä ja tietolähdetoimintaan liittyvistä menettelyistä.

Tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, poliisilain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi sekä rikoksen selvittämiselle merkityksellisten tietojen vastaanottamista poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä (tietolähde). (PolL 5:40 ja PKL 10:39).

Tietolähteen ohjattu käyttö on suunnitelmallinen salainen tiedonhankintakeino. Tietolähteen ohjatussa käytössä tietolähdettä pyydetään hankkimaan tietoa tietystä rikoksesta, tietolähdettä pyydetään hankkimaan tietoja tavoitteellisesti ennalta laaditun suunnitelman mukaisesti. Ohjatun tietolähteen toiminnasta päättää Keskusrikospoliisin, Suojelupoliisin tai poliisilaitoksen päällikkö taikka tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Tietolähdetoiminta on aina ollut tärkeä rikostorjunnan tiedonhankintakeino. Ammattimaisesti ylläpidetty ja vapaehtoisuuteen perustuva tietolähdesuhde tuottaa yleensä sekä ajankohtaista että täsmällistä tietoa rikoksista ja rikollisista. Juuri tästä syystä tietolähdetoiminta on erityisen tehokas ja kustannuksia säästävä keino. Viranomaisen näkökulmasta toimintaan kuitenkin liittyy monenlaisia riskejä, joiden tunteminen ja hallinta ovat edellytys ammattimaiselle, oikeusvarmalle ja turvalliselle toiminnalle.

Poliisihallituksen saamien selvitysten perustella tietolähdetoiminnan organisoinnit poliisiyksiköissä vastaavat Poliisihallituksen ohjeistusta, joskin organisoinnin käyttöönotossa, on esiintynyt yksittäisiä viiveitä. Organisoinnin oli määrä toteutua 1.7.2014. Organisaatioon kuuluvien koulutuksessa/määrissä on määrällisiä vaihteluja eri poliisiyksiköiden välillä. Julkisuudessa käyty keskustelu on vähentänyt tietolähteiden hyväksikäyttöä; vanhoja tietolähteitä pyritään kuitenkin ylläpitämään. Tietolähdetoiminnan valvonta on määritelty oikeusyksikön/poliisipäällikön suoran valvonnan alle, käytännön toiminnan ollessa lähes yksinomaan tietolähdetoiminnan esimiehen vastuulla. Lähes poikkeukset jokainen poliisiyksikkö on tuonut esiin koulutustarpeen aihealueeseen sekä loppuvuodesta 2014 toteutuneen toiveen tietolähdetoimintaan liittyvän valtakunnallisen asiantuntijaverkoston aktivoitumisesta.

Tietolähdetoiminnan käytön intensiteetissä on poliisiyksikkökohtaisia eroja, mikä ilmenee muun muassa siinä, että kaikissa poliisilaitoksissa ei ole ollut rekisteröityjä tietolähteitä. Se, että jokaisella poliisiyksiköllä ei ole rekisteröityjä tietolähteitä ei tarkoita sitä, että säännöksiä tai hallinnollisia määräyksiä olisi rikottu. Rekisteröityjen tietolähteiden määrän selittääkin osaltaan poliisiyksiköiden tutkintamenetelmien painotuksien ja tietolähteiden hyväksikäyttöön liittyvien erojen lisäksi erot rekisteröintivelvollisuuden synnyttävien kriteerien yksittäistapauksiin liittyvät käytänteiden tulkintilanteet. Arviot yksittäisen tietolähteen sopivuudesta ja hyväksyttävyydestä suoritetaan toiminnan operatiivisella tasolla, eikä siihen suoraan voida hallinnollisella ohjeistuksella vaikuttaa, muutoin kuin määräämällä, että kriteereiden täyttyessä tietolähde on rekisteröitävä.

Vuonna 2014 rekisteröitiin muutamia uusia tietolähteitä.

3.2 Peitetoiminta (myös tietoverkossa)

Peitetoiminta (= soluttautuminen) on säädetty uudessa pakkokeinolaissa nyt ensimmäistä kertaa. Peitetoiminta on voitu aiemmin toteuttaa rikoksen selvittämiseksi poliisilain sääntelyn nojalla. Pakkokeinolain 10:27 §:n 1 momentin ja poliisilain 5:28 §:n 1 momenttien mukaan, peitetoiminnalla tarkoitetaan tiettyyn henkilöön tai hänen toimintaansa kohdistuvaa suunnitelmallista tiedonhankintaa käyttämällä soluttautumista. Lakia täydentää valtioneuvoston antama asetus.

Peitetoiminnasta päättää Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin päällikkö. Pakkokeinolain mukainen peitetoiminta edellyttää lisäksi tuomioistuimen ratkaisua peitetoiminnan edellytyksistä (poliisilaissa tietyin edellytyksin). Peitetoiminnan toteuttaa Keskusrikospoliisi tai Suojelupoliisi. Yksinomaan tietoverkossa tapahtuvan peitetoiminnan voi toteuttaa myös poliisilaitos.

Keskusrikospoliisin päällikkö, Suojelupoliisin päällikkö ja poliisilaitoksen päällikkö määräävät kukin yksiköissään valeoston ja peitetoiminnan toteuttamisesta vastaavan (Vape-vastaava) salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetun pidättämiseen oikeutetun virkamiehen (STEKPOV) (kts. 4.4.8.2). Peitetoimintaa toteuttamaan voidaan määrätä vain Poliisihallituksen hyväksymän Vape-koulutuksen suorittanut poliisimies, joka on tehtävään vapaaehtoinen, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva ja jolla on tehtävän edellyttämä poliisitoiminnan tuntemus.

Tietoverkkomaailma muodostaa poikkeuksen peitetoiminnan sääntelyssä. Lievempi sääntely johtuu sekä toimintaympäristön ominaispiirteistä että teknisessä ympäristössä tapahtuvan toiminnan reaali-

maailmaa luotettavammasta dokumentointi mahdollisuudesta. Tietoverkossa tapahtuvan peitetoiminnan osalta päätöksentekotasoa on laskettu niin, että myös poliisilaitoksen päällikkö tai tehtävään määrätty STEKPOV voi päättää sen käytöstä.

Vuonna 2014 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.

3.3 Valeosto (myös tietoverkossa)

Valeosto on säädetty uudessa pakkokeinolaissa nyt ensimmäistä kertaa. Kuten peitetoimintaa, valeosto on voitu aiemmin toteuttaa rikoksen estämiseksi poliisilain sääntelyn nojalla. Pakkokeinolain 10:34 §:n 1 momentin ja poliisilain 5:35 §:n 1 momentin mukaan valeostolla tarkoitetaan poliisin tekemää esineen, aineen, omaisuuden tai palvelun ostotarjousta tai ostoa, jonka tavoitteena on saada poliisin haltuun tai löytää todiste rikosasiassa, rikoksella saatu hyöty taikka/rikoksen estämiseksi saada poliisin haltuun tai löytää estettävään rikokseen liittyvä esine, aine tai omaisuus. Muun kuin näyteerän ostaminen edellyttää, että ostaminen on välttämätöntä valeoston toteuttamiseksi.

Keskusrikospoliisin tai Suojelupoliisin päällikkö päättää valeostosta. Yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävästä valeostosta saa päättää myös tehtävään määrätty STEKPOV.

Valtioneuvoston asetuksen mukaan valeoston toteuttaa Keskusrikospoliisi tai Suojelupoliisi. Yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävän valeoston voi toteuttaa myös poliisilaitos. Valeostoja suorittamaan voidaan määrätä vain Poliisihallituksen hyväksymän Vape-koulutuksen suorittanut poliisimies, joka on tehtävään vapaaehtoinen, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva ja jolla on tehtävän edellyttämä poliisitoiminnan tuntemus.

Vuonna 2014 tehtiin muutamia uusia valeostopäätöksiä. Valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen.

3.4 Valvottu läpilasku

Suomi on jo vuosia sitoutunut kansainväliseen valvottuun läpilaskuun useissa kansainvälisissä rikostorjuntasopimuksissa. Lainsäädäntöuudistusten myötä, valvottua läpilaskua ei ole enää rajoitettu ainoastaan kansainvälisiin tilanteisiin vaan se soveltuu myös käytettäväksi kansallisesti maan rajojen sisällä. Joskin kansallisessa ja kansainvälisessä valvotussa läpilaskussa on kyse toimenpiteen siirtämisen erityismuodosta ja kansainvälisen oikeusavun keinosta, on niissä tiettyjä eroavaisuuksia soveltamisalojen ja menettelytapojen suhteen.

Pakkokeinolain 10:41 §:n ja poliisilain 5:43 §:n mukaisesti valvotussa läpilaskussa esitutkintaviranomainen saa olla puuttumatta esineen, aineen tai omaisuuden kuljetukseen tai muuhun toimitukseen tai siirtää tällaista puuttumista. Valvotun läpilasku edellytykset ovat tiukat, mikä johtaa siihen, että käytännössä tämä rajoittaa keinon käyttämistä, jos rikostorjunnalliset tavoitteet on saavutettavissa jonkin lievemmäksi arvioitavan menetelmän avulla.

Keskusrikospoliisin, Suojelupoliisin tai poliisilaitoksen päällikkö taikka tehtävään määrätty STEKPOV päättää poliisin suorittamasta valvotusta läpilaskusta. Osin siitä syystä, että valvotun läpilaskun soveltaminen on koettu ongelmalliseksi, ei sitä ole toteutettu vuonna 2014.

3.5 Salaisen pakkokeinon käytön/tiedonhankinnan suojaaminen

Salaisen pakkokeinon käytön suojaaminen on säädetty uudessa pakkokeinolaissa nyt ensimmäistä kertaa, ja se on kaikille salaisille tiedonhankintakeinoille yhteinen säännös. Poliisilaissa aihepiiriin liittyvää sääntelyä on ollut jo vanhassa laissa. Sekä pakkokeinolain 10:47 §:n että poliisilain 5:46 §:n tarkoitus on tehostaa tiedonhankintavaltuuksien käyttöä estämällä niiden paljastumista. Tiedonhankinnan suojauskeinot eivät täten luo uutta toimivaltaa poliisille, vaan niiden tarkoituksena on turvata laissa erikseen määriteltyjen salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien käyttö.

Kyseisten pykälien 2 momentit antavat poliisille toimivaltuuden käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja, kun se on välttämätöntä jo toteutetun, käynnissä olevan tai tulevaisuudessa toteutettavan salaisen tiedonhankintakeinon käytön suojaamiseksi.

Keskusrikospoliisin tai Suojelupoliisin päällikkö päättää rekisterimerkinnän tekemisestä sekä asiakirjan valmistamisesta. Rekisterimerkintöjen tekemisestä sekä asiakirjojen valmistamisesta päättäneen viranomaisen on pidettävä luetteloa merkinnöistä ja asiakirjoista, valvottava niiden käyttöä sekä huolehdittava merkintöjen oikaisemisesta.

Poliisihallituksen määräys täsmentää, että poliisiyksiköiden päälliköt vastaavat tiedonhankinnan suojaamisen toimintaedellytyksistä. Keskusrikospoliisin päällikkö, Suojelupoliisin päällikkö ja poliisilaitoksen päällikkö määräävät yksikössään harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärien asiakirjojen käyttämisestä vastaavan STEKPOV:n (TS-vastaava). Lisäksi määräykseen on kirjattu, että poliisiyksiköiden tulee laatia kirjalliset päätökset tiedonhankinnan suojaamisen käytöstä sekä keskeisiltä osin kirjata suojaamisen käyttö siten, että kirjaus mahdollistaa jälkikäteisen oikeudellisen arvioinnin suorittamisen.

Harhauttavien ja peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärien asiakirjojen käyttöä on toteutettu vuonna 2014 ennen kaikkea internetissä tapahtuvan tarkkailun ja suunnitelmallisen tarkkailun suojaamiseksi.

4 Suoritettu laillisuusvalvonta ja valvontahavainnot

4.1 Yleistä

Poliisin vuoden 2014 voimaan saatetun organisaatiomuutoksen seurauksena poliisilaitosten määrä väheni 11:een. Valtakunnallisista yksiköistä ovat jäljellä Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu. Salaista tiedonhankintaa suoritettiin vuonna 2014 Poliisiammattikorkeakoulua lukuun ottamatta kaikissa poliisiyksiköissä.

Sisäasiainministeriö on antanut 26.8.2011 ohjeen (SMDnro/2011/700) sisäisestä laillisuusvalvonnasta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla sekä Poliisihallitus on antanut 1.3.2012 ohjeen (2020/2012/318) sisäisestä laillisuusvalvonnasta poliisissa.

Vuoden 2014 alusta voimaan saatettu Poliisihallituksen määräys poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (2020/2013/5546) päivitettiin 29.4.2014 uudella samannimisellä määräyksellä (POL-2014-3305).

Mainituissa laillisuusvalvontaa käsittelevissä ohjeissa käsitellään muun muassa salaisen tiedonhankinnan valvontaa. Poliisihallituksen määräyksessä edellytetään, että kunkin poliisiyksikön päällikön tulee huolehtia siitä, että määräyksessä tarkoitettujen tiedonhankinta- ja suojauskeinojen käyttö tulee vuosittain tarkastetuksi toiminnan laillisuuden edellytysten osalta, ja että valvonnan raportointi Poliisihallitukselle toteutuu määräyksen mukaisella tavalla. Lisäksi poliisiyksiköiden päälliköiden tulee varmistaa henkilöstön riittävä osaaminen sekä järjestelmän että sen kautta käsiteltävien toimenpiteiden käytössä. Valvonnan yhteydessä havaittuihin epäkohtiin tulee puuttua viipymättä niiden edellyttämällä tavalla, ja laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä seikoista tulee viipymättä ilmoittaa Poliisihallitukselle.

Keskusrikospoliisin teknisen tiedonhankinnan Salpa-päivystys suorittaa telepakkokeinojen käytön päivittäistä laillisuusvalvontaa, tarkastamalla Salpa-järjestelmään tehtyjen telepakkokeinovaatimusten ja tiedonsaantipyyntöjen edellytykset ja sisällön. Havaituista puutteista ilmoitetaan vaatimuksen luojalle virheen korjaamiseksi tai uuden pyynnön luomiseksi. Etukäteisvalvonnalla pystytään kontrolloimaan vaatimukset ennen niiden lähettämistä teleyrityksille. Epäkohdat ovat usein teknisiä ja yksittäisiin kirjauskohtiin liittyviä asioita.

Salaista tiedonhankintaa koskevassa Poliisihallituksen määräyksessä edellytetään, että kunkin poliisiyksikön päällikön tulee huolehtia siitä, että tässä kertomuksessa käsiteltyjen tiedonhankinta- ja suojauskeinojen käyttö tulee vuosittain tarkastetuksi toiminnan laillisuuden edellytysten osalta, ja että valvonnan raportointi Poliisihallitukselle toteutuu määräyksen mukaisella tavalla. Määräys edellyttää lisäksi yhtenäistä valvonta- ja raportointimenettelyä sekä raportoinnin sisältöä. Poliisiyksiköt raportoivat keskeiset valvontatiedot vuosittain suoraan Poliisihallitukselle tammikuun loppuun mennessä.

Poliisihallitus suoritti vuonna 2014 laillisuustarkastukset kaikkiin poliisiyksiköihin (Keskusrikospoliisi ja Suojelupoliisi kahdesti) ja tarkastusteemoina ollessa mm. Salpa-järjestelmässä suoritetut toimenpiteet ja niiden valvonta sekä tietolähdetoiminnan käyttö ja järjestäminen. Edellisten lisäksi, Poliisihallitus suoritti useaan otteeseen kattavia etätarkastuksia Salpa-järjestelmän kautta yksiköiden vuonna 2014 tekemiin salaisiin pakkokeino- ja tiedonhankintapäätöksiin ja -vaatimuksiin sekä pöytäkirjoihin. Päätarkastuskohteina olivat salaiset keinot, joiden käytöstä päättää pidättämiseen oikeutettu virka-/poliisimies ilman tuomioistuinkontrollia. 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.

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 esikunnassa toimivan laillisuusvalvonnan vastuualueen havaintojen perusteella ja tämän jälkeen poliisiyksiköiden havaintojen perusteella.

4.2 Poliisihallituksen tarkastushavainnot

4.2.1 Yleistä Poliisihallituksen suorittamasta valvonnasta

Sisäministeriön ja Poliisihallituksen välisen 16.12.2013 allekirjoitetun tulostavoiteasiakirjan mukaisesti osana Pora III -uudistusta poliisin laillisuusvalvontaa ja erityisesti salaisten tiedonhankintakeinojen yhdenmukaisten käytäntöjen valvontaa tulee tehostaa. Lisäksi laillisuustarkastukset tulee kohdistaa suunnitelmallisesti erityisesti kansalaisten perusoikeuksiin voimakkaasti puuttuvien poliisitoimintavaltuuksien, käytännössä salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen, käyttöön.

Poliisihallitus suoritti vuoden 2014 aikana tarkastukset kaikissa tiedonhankintaa suorittavissa poliisiyksiköissä. Laillisuustarkastusten eräinä teemoina olivat salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö ja valvonta sekä tietolähdetoiminnan järjestäminen ja valvonta. Laillisuusvalvonnan vastuualue kävi läpi yksiköissä laaditut vuoden 2014 laillisuustarkastussuunnitelmat sekä laillisuustarkastuspöytäkirjat ja näissä ilmenevät salaiseen tiedonhankintaan (ml. tietolähdetoimintaan) liittyvät osiot sekä näihin liittyvät puutteet ja epäkohdat.

Poliisihallitus kohdisti myös etävalvontaa poliisiyksiköiden Salpa-kirjauksiin. Kirjauksista tarkastettiin kaikki vuoden 2014 poliisilain 5:8,1 §.n ja 3 §:n mukaiset televalvontapäätökset sekä pakkokeino- että poliisilain ns. kiirepäätökset, teknisen tarkkailun katselu- ja kuuntelupäätökset sekä valtaosa seurantapäätöksistä. Painopistealueena etätarkastuksissa olikin pidättämiseen oikeutetun virka-/poliisimiehen itsenäiset päätökset, joista puuttuu tuomioistuinkontrolli. Satunnaisotantana tarkastettiin pakkokeinolain mukaisia telekuuntelu- ja -valvontapäätöksiä. Havaitut puutteet olivat pääasiassa teknisiä ja edellytysten puutteellisia kirjaamisia, eikä ilmeisiä lainsäädännön vastaisia menettelyjä havaittu. Puutteista informoitiin oikeusyksiköitä sekä myös suoraan tutkinnanjohtajia. Merkittävimmistä epäkohdista/puutteellisuuksista toimitettiin erilliset selvityspyynnöt poliisiyksiköihin.

Poliisihallituksen poliisiyksiköihin suorittamilla tarkastuskäynneillä kävi esiin tarve Salpa-järjestelmän käytön koulutukseen. Osassa poliisiyksiköistä toivottiin lisäksi sekä teknistä että lainsäädäntöön perustuvaa salaisen tiedonhankinnan koulutusta mittavasta Ponnistus-koulutuksesta huolimatta. Yleisenä havaintona voidaan mainita osin lainsäädännön uudistumisesta johtuvat laintulkintaongelmat, joita on saatettu myös sisäministeriön tietoon. Uutta Salpa-järjestelmää käyttöön otettaessa esiintyi kentällä ohjaustarpeita, mm. tiedonhankintakeinojen jälkikäteiseen pöytäkirjaamiseen sekä suunnitelmallisten tarkkailujen kirjaamisiin liittyen.

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö seurasi ja ohjasi omalta osaltaan salaisen tiedonhankinnan käyttöä.

4.2.2 Poliisiyksiköissä tehdyt havainnot

Poliisiyksiköiden tarkastustoiminta on oikeusyksiköiden perustamisen johdosta vuonna 2014 yhtenäistynyt, vaikka työprosessit hakivat vielä muotojaan, ja tältä osin valtakunnallisesti yhtenäisten prosessien muodostuminen on vielä kesken. Poliisiyksiköissä Salpa-järjestelmään suoritettujen tarkastusintensiteetissä on eroavaisuuksia. Tämä ei ole selitettävissä poliisiyksikön kokoon ja/tai Salpa-diaarien määrään liittyvillä eroilla. Eroavaisuuksia selittävät osaltaan erot Salpa-osaamisessa sekä edelleen toisistaan poikkeavat tarkastuskäytännöt ja menettelyt.

Poliisiyksiköitä kehotettiin vuonna 2014 korjaamaan raportointimenettelyä siten, että tarkastushavainnot on todennettavissa riittävällä tarkkuudella jälkikäteen. Yleisesti voidaan todeta, että menettely on

kohentunut, joskin joissain yksiköissä yksittäisistä keinoista tehdyt tarkastushavainnot ovat yksityiskohtaisia ja seikkaperäisiä mutta vastaavasti joissain ne ovat edelleen melko suppeita.

Eri poliisiyksiköiden Salpa-valvojat ovat vaihtelevasti puuttuneet järjestelmässä havaittuihin puutteisiin ja edellyttäneet korjaustoimenpiteitä tutkinnanjohtajilta. Suoritetuista tarkastuksista, ja etenkin esille tulleista puutteista, on pääsääntöisesti ilmoitettu sekä jutusta vastuussa olevalle tutkinnanjohtajalle että poliisilaitoksen oikeusyksikölle. Myös Salpa-järjestelmässä olevaan valvojakenttään on tehty vaihtelevasti merkintöjä diaariin suoritetusta tarkastuksesta, havainnoista tai ehdotetuista toimenpiteistä.

Havaituista puutteista yleisin on Salpa-pöytäkirjojen keskeneräisyys; luonnosasteelle jätettyjä pöytäkirjoja on todettu edelleen olevan "avoinna"-tilassa tarpeettomasti. Poliisiyksiköiden valvontatoimenpiteistä on todettavissa, että pöytäkirjojen viivästymisiin puututaan vaihtelevasti. Vaatimus pöytäkirjan laatimisesta viipymättä toimenpiteen päättymisestä on osoittautunut vaikeaksi toteuttaa, erityisesti silloin, kun tiedonhankintakeinolla saadun aineiston määrä on suuri tai aineiston käsittely vaatii käännöstyötoimenpiteitä.

Poliisihallituksen tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota teknisen tarkkailun päätöksiin sekä jatkopäätöksiin, jotka on kirjattu Salpa-järjestelmään pääsääntöisesti suullisen määräyksen perusteella. Suullisesta määräyksestä tulee kirjata viipymättä merkintä järjestelmään, käytännössä 24 h/seuraavana arkipäivänä Salpa-määräyksen mukaisesti. Lisäksi edellinen vaatimus ei saisi päättyä ennen jatkovaatimuksen luomista. Pääsääntöisesti "kiire"-päätöksestä on tehty merkintä järjestelmään annetun määräyksen mukaisesti, joskin muutamia aikarajasta poikkeamisia oli havaittavissa.

Poliisiyksiköt ovat suorittaneet televalvontaa vaaratilanteissa uuden PolL 5:8,3 §:n mukaisesti. Vaaratilanteet ovat olleet moninaisia minkä johdosta Poliisihallitus toteaa yleisellä tasolla, että suoritettaessa tarkastustoimintaa tämäntyyppiseen päätöksentekoon, asian arviointia leimaa se, että jälkikäteistarkastelussa ei useinkaan voida saada kaikkea sitä tilanne- tai tapauskohtaista tietoa, joka konkreettisen päätöksen tekijällä on ollut käytettävissään ratkaisua tehtäessä. Otettaessa huomioon, että kyseistä toimivaltuutta on poliisissa käytetty suhteellisen paljon, ja että nyt Poliisihallituksen tekemien tarkastushavaintojen mukaan päätösten perusteissa on ollut vaihtelua eri poliisiyksiköiden välillä, Poliisihallitus on korostanut pitävänsä tärkeänä, että tehtyjen ratkaisujen perustelut ja ratkaisun taustalla olevat tiedot kirjoitetaan yksityiskohtaisesti ja huolellisesti jälkikäteisen laillisuusvalvonnan arvioimisen turvaamiseksi.

Yleisellä tasolla keinoa on käytetty vaativissa vaaratilanteissa asianmukaisesti, joskin muutamissa poliisiyksiköissä todettiinkin keinon käytön perusteissa olleen horjuvuutta. Etenkin keinon käytön edellytysten kirjauksissa on esiintynyt puutteita, jolloin näistä ei ole riittävän selkeästi/lainkaan käynyt ilmi lain vaatimat tosiseikat, miksi tai miten kohdehenkilö olisi hengen tai terveyden vaarassa tai aiheuttamassa vaaraa. Etenkin kadonneiden henkilöiden osalta vaatimuksiin oli jäänyt kirjaamatta, mikä on välitön vaara jonka perusteella televalvonta käynnistetään. Katoaminen itsessään ilman perusteluita kun ei täytä laissa mainittua tunnusmerkistöä. Todettakoon, että myös ns. ELS-painikkeen käyttöönoton viivästyminen johtokeskuksissa on johtanut virheellisesti sähköisen viestinnän tietosuojalain mukaisen hätäpaikannuksen suorittamiseen välittömän hengen ja terveyden vaaran aiheuttajaan. Edellä mainitulla virheellisellä teolla ei kuitenkaan ole merkitystä paikannettavan oikeusturvaan. Tuomioistuinmenettelyn puuttumista keinon käytössä ei myöskään ole aina tiedostettu.

Poliisiyksiköiden suorittamissa suostumusperusteisissa televalvonnoissa on tarkastusvuonna esiintynyt epäkohtia. Pöytäkirjat ovat lähes poikkeuksetta allekirjoittamatta, päätökseen/vaatimukseen on myös lähes poikkeuksetta jäänyt kirjaamatta suostumuksenantoaika ja -paikka (on kirjattu Patja-rekisteriin) ja muutamassa tapauksessa suostumuksen antaja on ollut joku muu kuin liittymän todellinen haltija/käyttäjä.

Edellisvuosien tapaan, Poliisihallitus on laillisuustarkastuksilla kiinnittänyt poliisiyksiköiden huomiota, että Salpa-vaatimus/päätös tulee perustella yleisten ja erityisten edellytysten osalta niin, että toimenpiteen lainmukaisuuden edellytyksiä voidaan tarkastella jälkikäteen. Laillisuusvalvontahavaintoina on ollut todettavissa, että erityisesti tilanteissa, joissa Salpa-asia on saatettu tuomioistuimen päätettäväksi, Salpa-vaatimus on ollut suppea, johtuen mahdollisuudesta täydentää vaatimuksessa esiintyviä perusteita tuomioistuinmenettelyssä suullisesti. Myös edellä mainitun poliisilakiperusteisten pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen televalvontapäätösten (PolL 5:8,3 §) sekä myös sijaintitietojen hankkimisissa epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi perustelujen tulisi olla riittävät. Vuoden 2014 alusta voimaansaatettuihin lakeihin kirjattujen uusien salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö on korostanut tarvetta näiden käytön perustelujen asianmukaisuuden valvomiseen. Salpa-vaatimuksen yleiset ja erityiset edellytykset ovat riittävät, kun asiaan ensimmäisen kerran tutustuva saa riittävän käsityksen asiasta vaatimuksen perusteella.

Uusi Salpa-järjestelmä ei toiminnallisuuksiltaan, erityisesti poliisiyksiköiden Salpa-valvojan kannalta, ole paras mahdollinen. Poliisiyksiköissä salaisten tiedonhankintakeinojen tarkastustoiminnasta vastaavat, pääosin oikeusyksiköiden poliisilakimiehet ja rikosylitarkastajat, ovat järjestelmässä esiintyvistä puutteista huolimatta pyrkineet kiitettävästi järjestelmään perehtymään aihealuetta koskevan lainsäädännön ja käytänteiden lisäksi. Epäkohtana poliisiyksiköissä on tuotu esiin vanhassa Salpa-järjestelmässä olleen yhteenvetonäkymän, sekä erityisesti Salpa-tarkastustoiminnassa oleellisten hakuominaisuuksien lähes täydellinen puuttuminen. Järjestelmään on tulossa vuoden 2015 aikana hakutoiminnallisuuksien parannuksia, mutta nykyisen tiedon mukaan järjestelmään ei ole tulossa vanhassa järjestelmässä ollutta yhteenvetonäkymää. Laillisuusvalvonnan tarpeet on kuitenkin saatettu Salpa-järjestelmäkehittäjien tietoon toimenpiteitä varten.

4.2.3 Poliisin valtakunnallisissa yksiköissä tehdyt havainnot

Poliisihallitus suoritti vuonna 2014 laillisuustarkastukset tiedonhankintaa suorittavissa poliisin valtakunnallisissa yksiköissä, mistä johtuen kertomuksessa käsitellään tiedonhankinta-asioita myös Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin toiminnassa. Molemmissa laillisuustarkastukset suoritettiin Poliisihallituksen suunnitelman mukaisesti kahdesti, kerran alkuvuoden ja kerran loppuvuoden aikana.

Loppuvuoden tarkastuskerralla Poliisihallituksen laillisuustarkastus painottui asiakirjatarkastuksiin; Keskusrikospoliisissa tietolähde- ja peitetoimintaan ja Suojelupoliisissa tietolähdetoimintaan ja Salpa-järjestelmään kirjattuihin tiedonhankintakeinoihin. Yksiköiden laillisuustarkastussuunnitelmat olivat asianmukaisia ja molempien yksiköiden toiminnan luonne huomioiden, salaisten tiedonhankinta-asioiden huomioiminen omassa laillisuustarkastustoiminnassa on hyvällä tasolla. Molemmissa yksiköissä laillisuustarkastuspöytäkirjat ovat informatiivisia ja omaa valvontaa suoritetaan kattavasti.

Käytännössä tietolähdetoimintaa ja peitetoimintaa on käytetty viime vuosina joko vasta viimeisenä keinona törkeiden tai valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten paljastamiseksi ja selvittämiseksi, kun muita keinoja ei enää ole ollut käytettävissä, tai aloitteena tutkinnan suuntaamiselle. Toimenpiteiden valmisteluvaiheen menettely jo sinällään karsii päätöksentekoprosessiin vietäviä tapauksia. Myönteisiin tapauksiin on sisällytetty rajoituksia, ehtoja ja erinäisiä huomioitavia asioita keinon käyttämiselle.

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.

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

Suojelupoliisin "kahdennettuun" Salpa-järjestelmään kohdennetussa tarkastuksessa havaittiin myöhästyneitä/kirjaamattomia pöytäkirjoja sekä yksi tapaus, jossa virastosta poistuneen henkilön tunnuksilla suljettiin pöytäkirja tämän kirjaamasta diaarista.

4.3 Poliisiyksiköiden tekemät valvontahavainnot

Poliisiyksiköiden keskeisenä tehtävänä on uskottavan oman laillisuusvalvonnan sisäistäminen ja ylläpitäminen. Tähän kuuluu keskeisenä osana salaiseen tiedonhankintaan liittyvien toimenpiteiden valvonta. Poliisiyksiköissä laillisuusvalvontatarkastukset on keskitetty perustettuihin oikeudellisten asioiden yksiköihin (jäljempänä oikeusyksikkö, kts. 4.4.2).

Poliisiyksiköiden suorittamien tarkastusten määrissä ja laadussa on tarkastusvuonna ollut merkittäviä eroja. Tarkastukset ovat vaihdelleet laajoista keinojen kirjausten ja niiden oikeudellisten perusteiden reaaliaikaisesta tarkastamisesta satunnaisiin otantatarkastuksiin. Salpa-valvojien havaitsemat epäkohdat on saatettu pääsääntöisesti tutkinnanjohtajien, osin myös ohjaus- tai johtoryhmän, tietoon. Jälkikäteisten korjaustoimenpiteiden suorittamisia on valvottu pääsääntöisesti heikosti.

Määrällisesti eniten poliisiyksiköissä on valvottu pakkokeinolain mukaisia telekuuntelu- ja televalvontasekä televalvontatoimenpiteitä. Tarkastettujen Salpa-diaarien määrä yksikköä kohden vaihtelee vuositasolla noin kymmenestä reiluun sataan. Kuten jo edellä todettiin, poliisiyksiköiden valvontatoimenpiteitä vertailtaessa, tarkastettujen asioiden määrässä ja laadussa on merkittäviä eroavaisuuksia, vaikka poliisiyksiköt ovat miltei samankokoisia. Tarkastustoiminnasta pääosin vastaavien oikeusyksiköiden edustajat ovat selvittäneet tämän johtuvan osin siitä, että niiden miehitys vaihtelee poliisiyksiköittäin (1-5 htv.) ja osin siitä, että niille työjärjestyksessä annetut muut tehtävät muodostavat esteen tarkastustoiminnan nostamisen asianmukaiselle tasolle.

Poliisi- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksen myötä sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 36 §:n mukaiset tiedonsaantikyselyt muuttuivat teleosoitteen tai telepäätelaitteen suostumuksella tapahtuvaksi televalvonnaksi. Aiemmin yksinkertaisella tiedonsaantikyselyllä pyydettävien tietojen saaminen edellyttää uuden lain mukaan asianmukaisesti tehtyä ja määrämuotoista telepakkokeinopäätöstä. Lain muutoksesta huolimatta Salpa-järjestelmään on laadittu suuri määrä puutteellisia päätöksiä, joihin ei ole kirjattu lakien vaatimia tietoja. Lisäksi suostumusperusteisen televalvonnan piiriin kuuluvia tietoja on yritetty pyytää edelleen tiedonsaantipykälällä.

Horjuvuutta on esiintynyt poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukaisissa henkeä tai terveyttä uhkaaviin vaaran torjumiseksi käytettävissä televalvonnoissa. Kyseisiin pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen päätöksiin ei useinkaan ole kirjoitettu lain edellyttämiä perusteluita siitä, miksi televalvonta on kyseisessä tapauksessa välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi, ja mitä vaaraa televalvonnalla yritetään torjua.

Selkeänä epäkohtana esille on noussut myös rajanveto tiettyjen telepakkokeinojen, teknisen laitetarkkailun ja laite-etsinnän välillä. Asiaa koskevat havainnot on kirjattu tarkemmin lainsäädännön toimivuutta koskevaan osioon 4.4.9.

On voitu havaita, että vastoin Poliisihallituksen määräystä, muutamissa tapauksissa päällystöön kuuluvan poliisimiehen tai tutkinnanjohtajan vaihduttua, poliisiyksiköiden päälliköt eivät ole huolehtineet siitä, että tämän tilalle Salpa-järjestelmässä keskeneräisiin tapauksiin olisi viipymättä vaihdettu uusi vastuuhenkilö, joka olisi vastannut toimenpiteiden suorittamisesta niin, ettei järjestelmässä missään vaiheessa olisi ollut vireillä olevia tai keskeneräisiä toimenpiteitä ilman tosiasiallista vastuuhenkilöä.

Kehittämiskohteeksi on myös havaittu poliisin johtokeskuksissa salaisista tiedonhankintapäätöksistä tehtyjen päätösten tarkastaminen. Näiden päätösten mukaiset toimenpiteet ovat jälkikäteisen tarkastamisen osalta "isännättömiä" Salpa-järjestelmässä asioiden jatkokäsittelyn siirryttyä muiden poliisilaitosten hoidettavaksi.

Yleisimpänä valvontahavaintona on Salpa-diaarien pöytäkirjaamattomuus vaadittavassa ajassa, mikä on ollut keskeinen valvontahavainto jo usean vuoden ajan (kts. huomio kappaleessa 4.4.9). Edellisen lisäksi osalla tutkinnanjohtajista on edelleen epätietoisuutta siitä, mistä toimenpiteestä alkaen 30 vuorokauden aikaraja alkaa, joskin on myös tilanteita joissa allekirjoituksen puuttuminen on johtunut epähuomiosta tai työkiireistä.

Ilmoitukset epäillylle/tuomioistuimelle ovat joissain tapauksissa puuttuneet, tai merkinnät ovat olleet ajoittain epäselviä. Myöskään ei ole täysin omaksuttu sitä, että esim. televalvonnalla saadut nimenomaisesti selvitettävää rikosta koskevien tietojen ja ylimääräisen tiedon säilyttämistä koskevat eri säännöt. Edelleen on todettu joitakin puutteellisuuksia pöytäkirjamerkinnöissä tallenteiden säilyttämistä ja hävittämistä koskevilta osin.

Keskusrikospoliisin teknisen tiedonhankinnan suorittamaa valvontaa ja opastusta yksittäisissä Salpa-asioissa pidetään poliisiyksiköissä hyvänä asiana. Salpa-päivystys valvoo telepakkokeinovaatimusten ja tiedonsaantipyyntöjen edellytyksiä ja sisältöä korjauttaen virheet ennen toimenpiteiden saattamista palveluntarjoajille. Lisäksi tietyissä kiireellisissä toimenpiteissä saatu opastus sekä ajoittainen välitön hoitaminen on koettu tärkeäksi. Vastaavasti myös teknisen tarkkailun päivystys- ja varallaolojärjestelyt auttavat tutkinnanjohtajia operatiivisen toiminnan toteuttamisessa ja Salpa-asioissa. Poliisin tiedonhankinnan sujuvuuden ja lainmukaisen toiminnan varmistamiseksi toiminnot ovatkin tarkoituksenmukaisia.

4.4 Laillisuusvalvonnallisesti merkitykselliset seikat

4.4.1 Yleistä

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

Poliisiyksiköt laativat vuosittain laillisuusvalvontasuunnitelmat Poliisihallituksen laillisuusvalvontakohdevalintojen pohjalta, ja toimittavat Poliisihallitukselle laillisuusvalvontaan liittyvät suunnitelmansa ja kertomuksensa.

Laillisuusvalvontaa on suoritettu sisäministeriön oikeusyksikössä sekä Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueen että poliisitoimintayksikön toimesta. Poliisitoimintayksikön suorittama valvonta on laillisuusvalvonnan vastuualueen suorittamaa valvontaa tukeva.

Poliisihallitus valvoo osaltaan valtioneuvoston asetuksessa (122/2014) sekä Poliisihallituksen määräyksessä (POL-2014-3305) tarkoitettua tiedonhankintaa ja raportoi siitä sisäministeriöön. Poliisiyksiköt

on velvoitettu asetuksen mukaan valvomaan ja raportoimaan näiden toimenpiteiden käytöstä sisäministeriölle.

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

4.4.2 Oikeudellisten asioiden yksiköt (oikeusyksiköt)

Merkittävä toimenpide poliisihallinnon laillisuusvalvontatyöskentelyn tehostamiseksi oli perustaa vuoden 2014 alusta kuhunkin poliisiyksikköön operatiivisesta toiminnasta riippumattomat oikeusyksiköt. Oikeusyksiköiden perustaminen nojautui osaltaan poliisin hallintorakenteen uudistamista pohtineen Pora III - hankeryhmän esittämiin ja sisäministerin vahvistamiin linjauksiin. Poliisihallituksen heinäkuussa 2013 tekemän poliisilaitosten johtorakenteiden vahvistamista koskevan päätöksen (2020/2012/4075) mukaan, jokaiseen uuteen poliisilaitokseen perustettiin suoraan poliisipäällikön alaisuuteen sijoitetut oikeusyksiköt, jotka päätöksen mukaan vastaavat poliisilaitoksen oikeudellisten asioiden tehtävistä. Päätös ei koskenut valtakunnallisia yksiköitä eikä Helsingin poliisilaitosta, joissa laillisuusvalvonnan ja oikeudellisten asioiden hoitamisesta on päätetty itsenäisesti yksiköiden työjärjestyksissä. Oikeusyksiköiden tehtävänä on erityisesti laillisuusvalvontatehtävien (ml. salaisen tiedonhankinnan käyttöön kohdistuva) suorittaminen poliisiyksikössä, joka edellyttää työjärjestyksessä/ohjesäännössä määriteltyä toimivaltaa sekä riippumatonta asemaa.

4.4.3 Selvitys salaisen tiedonhankinnan käytöstä ilmoittamisesta

Oikeusministeriön lakivaliokunnan ehdotuksesta, eduskunta edellytti sille annettavaksi vuoden 2014 loppuun mennessä selvityksen salaisen tiedonhankinnan käytöstä ilmoittamista (PKL 10:60,3 § sekä PolL 5:58,2 §) koskevan sääntelyn soveltamisesta saaduista kokemuksista. Selvityksessä annettiin mahdollisuus antaa palautetta lainsäätäjälle säännösten käytettävyydestä, sekä onko toimivaltuuksia jätetty käyttämättä ilmoittamisvelvollisuuden takia (erityisesti tietolähteen turvallisuus).

Sisäministeriön syyskuussa 2014 toimittaman lausuntopyynnön johdosta Poliisihallitus hankki asiassa poliisiyksiköiltä lausunnot. Lausunnoissaan tutkinnanjohtajat suhtautuivat kriittisesti uusien salaista tiedonhankintaa koskevien toimivaltuussäännösten soveltamiseen. Ilmoittamisvelvollisuuden kannalta erityisen ongelmallisia toimivaltasäännöksiä käytettävyydeltään ovat ne salaiset tiedonhankintakeinot joissa käytetään peitettä sekä ohjattu tietolähteen käyttö. Niiden tiedonhankintakeinojen osalta joissa käytetään peitettä, kuten peitelty tiedonhankinta, valeosto ja peitetoiminta, ilmoittaminen kohteelle laukaisee sekä hengen ja terveyden vaaran toimijalle että salassa pidettävän poliisin taktisen ja teknisen menetelmän paljastumisvaaran.

Toisena salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten erityisenä käytettävyyden ongelma-alueena nähdään poliisihallinnon ulkopuolisten siviilien käyttö ohjattuna tietolähteenä. Hengen ja terveyden vaaran kannalta ei merkitystä ole sillä, onko kyseessä perusmuotoinen tietolähdetoiminta vai ohjattu tietolähteen käyttäminen. Suomen kokoisessa pienessä valtiossa on käytännössä helppo selvittää tietolähteen henkilöllisyys.

Kolmantena käytettävyydeltään ongelmallisena salaisen tiedonhankinnan kategoriana ovat suunnitelmallisen tarkkailun ja valvotun läpilaskun käyttö, koska niihin liittyy keskeisesti se, miten poliisi on tilanteessa taktisesti menetellyt.

Poliisihallitus lausui näkemyksenään, että salaisen tiedonhankinnan käytön ilmoittamisvelvollisuutta koskeva poliisi- ja pakkokeinolain sääntely otettaisiin tarkistettavaksi.

4.4.4 Salaisten pakkokeinojen asiankäsittelyjärjestelmä (Salpa)

Vuonna 2005 käyttöönotettua Salpa-järjestelmää on jatkokehitetty useaan otteeseen vastaamaan uusien salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien käytön asiankäsittelyä. Myös uudet poliisi- ja pakkokeinolainsäännökset edellyttivät mittavia muutoksia tietojärjestelmätasolla, jotka osaltaan vaikuttivat uudistetun Salpa-järjestelmän käyttöön vuoden 2014 alusta. Kaikkia toiminnallisuuksia (mm. pöytäkirjalomakkeet ja tuomioistuimelle tehtävät ilmoituslomakkeet) eikä keinoja (mm. suunnitelmallinen tarkkailu) ei saatu kirjattua järjestelmään Vitja-järjestelmän arvioidusta käyttöönoton merkittävästä viivästymisestä johtuen. Käytössä olleen Salpa-järjestelmän päivitystyö saatiinkin alulle uutta lakia vastaavaksi vasta syksyllä 2013 kiireellisellä aikataululla.

Uudistuneen järjestelmän etuna on poliisin, tullin, rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien teknisen tarkkailun asentajien mahdollisuus kirjata asennuksensa myös toisen hallinnonalan diaariin edistäen operatiivisen toiminnan tehokasta suorittamista, teknisten ja taktisten asioiden salassa pysymistä sekä työturvallisuutta.

Kiireestä sekä puutteellisista resursseista johtuen, Salpa-järjestelmän uusien toiminnallisuuksien tarkempaa testausta tai käyttäjien koulutusta ei ollut mahdollista järjestää ennen varsinaista käyttöönottoa. Siitä huolimatta, että tilannetta kyettiin osittain korjaamaan vuoden 2014 aikana, oli päivittämisellä heijastusvaikutuksensa vuoden 2014 operatiivisten yksiköiden toimintaan ja laillisuusvalvonnan suorittamiseen.

Vuoden 2014 aikana Salpa-järjestelmässä mahdollistettiin pöytäkirjaamisen viimeistely (ilmoitukset, arkistointi, tulostukset), teknisen tarkkailun uudistaminen sekä Salpa-valvojien suorittamien valvojamerkintöjen välittyminen sähköpostitse jutun tutkinnanjohtajalle. Jälkimmäisen päivityksen johdosta, valvojamerkintöjen havaitsemismahdollisuus sekä sitä kautta niiden merkittävyys lisääntyivät huomattavasti. Päivityksen myötä, valvojan kirjatessa valvojakenttään merkinnän, välittyi tämä informaatio automaattisesti sähköpostin välityksellä jutun tutkinnanjohtajalle huomioita ja mahdollisia korjaustoimenpiteitä varten. Kokemukset menetelmän toimivuudesta, sen lyhyestä käyttökokemusajasta huolimatta, ovat erinomaiset. Vuoden 2015 helmikuun alussa järjestelmään lisättiin suunnitelmallisen tarkkailun kirjaamismahdollisuus, jonka seurauksena vuoden 2014 tehdyt päätökset viedään jälkikäteen järjestelmään. Seuraavaksi järjestelmään tullaan lisäämään laillisuusvalvonnan työkaluja.

Salpa-järjestelmän laillisuusvalvojien käyttäjäoikeuksia poliisiyksiköissä on keskimäärin neljä. Valvojat kohdistavat tarkastuksia sekä Salpa-järjestelmään että sen ulkopuolelle kirjattaviin keinoihin, poliisiyksiköiden laillisuustarkastussuunnitelmien mukaisesti ja pistokoeluonteisesti. Vaikka Salpa-valvojat ovat pääsääntöisesti sijoitettu oikeusyksiköihin, on valvojan käyttäjäoikeuksia jaettu kaikille poliisihallinnon hierarkiatasoille: muutamia Poliisihallitukseen ja etenkin poliisilaitosten eri toimintayksiköihin.

Riittävän osaamisen varmistamiseksi salaisten tiedonhankinta-, suojaus- ja pakkokeinojen käyttö on poliisiyksiköissä keskitetty tietyille henkilöille. Päätöksiä tai vaatimuksia tekeviä tutkinnanjohtajia on poliisiyksiköissä keskimäärin 20 (14–40).

4.4.5 Salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käsikirja

Poliisihallitus asetti joulukuussa 2013 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella salaisen tiedonhankinnan toiminnallista ohjausta koskeva sähköinen käsikirja. Käsikirjaan on keskitetty uutta Salpa-

määräystä tarkempi toiminnallinen ohjaus koskien salaisen tiedonhankinnan järjestämistä, toimintaperiaatteita ja valvontaa.

Valmistuneeseen käsikirjaan on koottu yhteen keskeisiä asioita salaisista pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta. Näkökulma on pyritty pitämään käytännönläheisenä, ja vaikka käsikirja on suunnattu keinoja käyttäville tutkinnanjohtajille, se tukee myös yleisjohtajia. Aineistoon on mahdollisuuksien mukaan tuotu käytännön esimerkkejä eri toimivaltuuksiin liittyvistä toiminnallisista sekä muodollisista menettelytavoista. Käsikirja näin ollen tukee operatiivista toimintaa.

Käsikirjassa esitetyt kannanotot ovat luonteeltaan suosituksia, ja joissakin tapauksissa tulkintoja uudistuneen lainsäädännön myötä esiin nousseista mahdollisista kysymyksistä. Kun valtaosa tulkinnoista on vielä vailla oikeuskäytäntöä, tullaan käsikirjaa päivittämään muun muassa syntyvän oikeuskäytännön myötä. Käsikirjan sähköinen muoto mahdollistaakin nopean ja joustavan toiminnan ohjauksen. Lisäksi käsikirjassa voidaan nostaa esiin hyviä käytäntöjä, minkä johdosta on ollut tärkeää, että kentällä aihepiiriin liittyvät havainnot on tuotu kaikkien aihepiirin parissa työskentelevien tietoon. Yhtenä väylänä tiedon välittämiseen voidaan käyttää käsikirjan yhteydessä olevaa keskustelupalstaa.

Kun erityisesti tutkinnanjohtajien salaisten tiedonhankintakeinojen käytön kokonaisvaltaisesta hallinnasta on tullut entistä vaikeampaa lainsäädäntöuudistusten sekä toimintaympäristössä tapahtuneen teknologisen kehityksen johdosta, on arkipäiväiseen toimintaan kytköksissä olevien selkeiden ohjeiden laatimisesta tullut entistä tärkeämpää. Tätä ongelmaa on kyetty poistamaan käsikirjan avulla.

4.4.6 Poliisihallituksen Salpa-määräys

Poliisihallituksen määräys poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (2020/2012/4852) kumottiin Poliisihallituksen uudella määräyksellä (2020/2013/5546). Määräys, jossa huomioitiin voimaan tulleet uudet poliisi- ja pakkokeinolainsäännökset, saatettiin voimaan 1.1.2014. Valtioneuvoston asetuksen esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014) tullessa voimaan 17.2.2014, jouduttiin Poliisihallituksen määräystä edelleen tarkentamaan useiden asiakohtien, kuten esimerkiksi tietolähdetoimintaan liittyvien menettelytapojen, osalta. Edellisestä johtuen, Poliisihallitus laati uuden 1.5.2014 voimaan saatetun Salpa-määräyksen neljännen version (POL-2014-3305).

Salpa-määräyksessä on alusta lähtien määrätty salaisen tiedonhankinnan valvonta- ja raportointivelvoitteista ja yhtenäistetty valvonnan toteuttamista. Edellisvuosien tapaan, tiedonhankintaa koskevan määräyksen tavoitteena on yhdenmukaistaa poliisilain (2011/872) ja pakkokeinolain (2011/806) nojalla tapahtuva tiedonsaantioikeuden, salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käyttö, valvonta ja raportointi. Määräyksen tavoitteena on myös salaiseen tiedonhankintaan liittyvien toimenpiteiden laillisuuden varmistaminen. Lisäksi tavoitteena on yhdenmukaistaa poliisin salaiseen tiedonhankintaan käytettävien menetelmien ja laitteiden hankinta, niiden käyttö ja koulutus. Määräyksessä mainittuja tiedonhankinnan periaatteita toteutetaan myös tiedonhankinnassa tietoverkoista.

Määräyksen soveltamisalalla tulee noudattaa poliisitoiminnan yleisiä periaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuus-, objektiivisuus-, suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteita, toimenpiteestä luopumista koskevia säännöksiä sekä kunnioittaa perus- sekä ihmisoikeuksia.

Salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttäminen merkitsee puuttumista kansalaisten perustuslailla turvattuihin yksityisyyden, kotirauhan ja luottamuksellisen viestinnän suojaan. Salaisen tiedonhankinnan erityisluonteeseen kuuluu, että niitä koskeva asiankäsittely, päätöksenteko ja toteuttaminen tapahtuvat kohdehenkilön tietämättä. Tällöin korostuu kohdehenkilön oikeussuojatakeiden turvaaminen, joka toteutuu vain lain määrämuotojen huolellisella noudattamisella. Mikäli tiedonhankintamenetelmi-

en käytössä esiintyy tulkinnanvaraisia seikkoja, säännöksiä tulee tulkita siten, että käsillä olevista tulkintavaihtoehdoista valitaan sellainen, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen vaatimuksia. Lain soveltamisessa ei tule tehdä laajentavaa laintulkintaa.

4.4.7 Salaisen tiedonhankinnan seurantaryhmä

Poliisi- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksessa salaisen tiedonhankinnan käyttöön kohdistuneet valvontavelvoitteet nostettiin asetustasolta lakitasolle, asetusuudistuksessa ei enää ole varsinaista valvontasäännöstä. Uuden asetuksen 21 §:n 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 raportoiminen Poliisihallitukselle; kehittämisehdotusten 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 merkittävästi raportoinnin alaa aiempaan verrattuna. Ministeriöiden on toimitettava kertomukset oikeusasiamiehelle vuosittain helmikuun loppuun mennessä.

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 tiedonhankinnassa sanan "paljastaminen" merkitys. Ehkä merkittävimpänä epäkohtana seurantaryhmässä on nähty rikostorjunnan tarpeiden ja henkilöiden suojaamisen kannalta säännökset, jotka liittyvät salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytöstä kohdehenkilölle tehtävään ilmoittamisvelvollisuuteen ja asianosaisjulkisuuteen. Ennen kaikkea ilmoittamisvelvollisuus on jo aiheuttanut käytettävyysongelmia.

Seurantaryhmässä on käsitelty laajasti (ohjattua) tietolähdetoimintaa; termejä koskevia määrittelyjä, organisoinnin etenemistä poliisiyksiköissä ja rekisteröintiä koskevia kysymyksiä. Edelleen on pohdittu valeostoon ja verkossa tapahtuvaan peitetoimintaan liittyviä koulutusjärjestelyjä sekä keskusteltu tutkinta-aikojen pidentymisestä, avoimista jutuista, selvitysprosenttien laskusta ja julkisuuskysymyksistä.

4.4.8 Koulutus-, ohjaus- ja selvitystoiminta

4.4.8.1 Yleistä

Salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöön ja valvontaan liittyvää koulutusta ja ohjausta on annettu perinteisesti poliisin virkatutkintoihin liittyvänä koulutuksena, sektorikohtaisilla kursseilla, useissa seminaareissa ja tilaisuuksissa (mm. telepakkokeino-, tarkkailu- ja huumerikosseminaarit) sekä poliisiyksiköissä suoritettujen valvontakäyntien yhteydessä. Salpa-järjestelmään liittyviä koulutustilaisuuksia on järjestetty niin käyttäjille kuin laillisuusvalvojille. Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön liittyvää koulutusta ovat antaneet Keskusrikospoliisi, Poliisiammattikorkeakoulu sekä poliisiyksiköiden päällystö työpaikkakoulutuksissa. Koulutuksen antamista kentälle tullaan edelleenkin jatkamaan kaik-

kien tahojen toimesta, minkä lisäksi, oikeusyksiköillä tulee mahdollisesti olemaan tietty koulutusvastuu poliisilaitosalueellaan.

Keskusrikospoliisin teknisen tiedonhankinnan yksikkö ei ole kyennyt vastaamaan koulutustarpeisiin. Otettaessa huomioon tarkasteluvuoteen ajoittuneet teknisen tiedonhankinnan toimialaa koskevat lainsäädäntöuudistukset, Salpa-järjestelmäpäivitykset sekä koko poliisihallintoon kohdistunut Ponnistus-koulutuskokonaisuus, järjestettiin ainoastaan yksi päällystölle suunnattu telepakkokeinojen käyttöä käsittelevä erityiskurssi. Vuonna 2014 saatiinkin edistettyä toimia, joilla telepakkokeinojen perustietojen opetusvastuuta siirretään konkreettisesti Poliisiammattikorkeakoululle. Esitutkintaviranomaisten valtakunnallinen telepakkokeinokoulutus tuleekin perustumaan pääosin Poliisiammattikorkeakoululla annettaviin valtakunnallisiin kursseihin. Koulutuksen suunnittelusta ja toteutuksesta vastaa kuitenkin edelleen Keskusrikospoliisin teknisen tiedonhankinnan henkilökunta.

Teknisen tarkkailun koulutuksen hyväksytyn suorittamisen perusteella poliisimiehelle muodostuu oikeus käyttää teknisen tarkkailun laitteita. Tekninen tiedonhankinta järjestää teknisen tarkkailun koulutusta yhteistyössä Poliisiammattikorkeakoulun kanssa. Kursseilla ja kertauspäivillä on kiinnitetty huomio toiminnan laillisuusvalvontaan sekä tekniikan ja taktiikan salassapitovelvollisuuteen.

4.4.8.2 Salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies (STEKPOV) -koulutus

Lainsäädännössä on otettu käyttöön uusi päätöksentekotaso, josta käytetään nimitystä salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies. Poliisihallinnossa on järjestetty lainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyen koko hallintoa koskeva koulutuskokonaisuus pääosin vuoden 2013 aikana. Tähän Ponnistus-koulutuskokonaisuuteen on kuulunut myös erityisiä koulutuksia, muun muassa Poliisihallituksen poliisiyksiköille joulukuussa 2013 antama STEKPOV-koulutusmääräys, johon liittyviä koulutustilaisuuksia on järjestetty sekä vuoden 2013 että 2014 aikana. Poliisilain 5 luvun ja pakkokeinolain 10 luvun tietyt tiedonhankintakeinot edellyttävät päätöstasoltaan, että määrättynä oleva erityisen koulutuksen omaava henkilö on tehnyt päätöksen ko. keinon osalta.

STEKPOV-koulutus laadittiin laajapohjaisen työryhmän toimesta. Työryhmään kuului Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin, Poliisiammattikorkeakoulun sekä poliisilaitosten asiantuntijoita. Koulutuksen sisältö oli laadittu siten, että se muodosti salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä laajasti käsittelevän kokonaisuuden, johon myös erityiset salaiset tiedonhankintakeinot nivoutuivat.

STEKPOV-koulutuksia on järjestetty yhteensä neljä eri tilaisuutta ja neuvottelupäivät yhden kerran. STEKPOV-koulutuksen on näiden neljän koulutustilaisuuden myötä hyväksytysti suorittanut yhteensä 203 henkilöä. Annetusta koulutuksesta sekä lainsäädännön asettamista edellytyksistä huolimatta, lukumääräiset STEKPOV-toimivaltuuspäätökset ovat olleet vähäisiä. Syinä tähän ovat varmasti olleet sekä aikaperspektiivin lyhyisyys (toimintakulttuurin viive) että useat samanaikaiset muutokset (laaja lakipaketti, Pora III organisatoristen muutosten täytäntöönpano, tutkinnanjohtajien roolikumulaatio sekä jaksaminen). Poliisiyksiköissä tehtävään määrättyjä STEKPOV-virkamiehiä on keskimäärin kymmenkunta. STEKPOV-tehtävät liittyvät kategorisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, joten ne eivät kosketa suurinta osaa poliisilaitoksen päällystöä.

4.4.8.3 Laintulkinta

Ponnistus 2014-hankkeen aikana Poliisihallitukseen perustettiin koulutuksessa esille tulleiden laintulkintakysymysten käsittelemiseksi työryhmä, joka käsitteli ongelmallisia laintulkintakysymyksiä. Tästä saatiin hyviä kokemuksia. Tulkintaongelmia on sittemmin käsitelty oikeusyksiköiden sekä Poliisihallituksen edustajista muodostetussa verkostossa. Kuukausittaisissa tapaamisissa käsitellään esiin

nousseita ongelmia. Verkoston lisäksi Poliisiammattikorkeakoulu on järjestänyt vuoden 2015 alusta kerran kuukaudessa neuvottelupäivät, joilla käsitellään lainsäädännön tulkintakysymyksiä.

4.4.8.4 Tietolähdetoiminnan ohjaus

Julkisuudessa marraskuussa 2013 julkisuudessakin esiin nousseen keskustelun myötä, sisäministeri pyysi poliisiylijohtajalta selvitystä tietolähdetoiminnasta, minkä johdosta Poliisihallitus asetti tammikuussa 2014 työryhmän selvittämään poliisin tietolähdetoiminnan kehittämistä. Asettamiskirjeen mukaan työryhmän tehtävänä oli laatia poliisiylijohtajalle selvitys tietolähdetoimintaprosessien nykytilanteesta sekä tehdä esitykset toiminnan ja sen valvonnan kehittämiseksi.

Työryhmä selvitti toimeksiannon mukaisesti poliisin harjoittaman tietolähdetoiminnan prosessit ja niitä ohjaavan normiperustan, ja laati ehdotuksensa toiminnan ja siihen liittyvän valvonnan kehittämiseksi. Tietolähdetoiminnan ja sen valvonnan tilaa ja kehittämismahdollisuuksia selvitettiin työn aikana myös poliisipäälliköille osoitetulla kyselyllä.

Selvityksen mukaisesti tietolähdetoiminnan valvonnan kohdistaminen ja suorittamistavat on saatettu sisällöltään mahdollisimman yhdenmukaisiksi eri poliisiyksiköiden välillä. Valvontaprosessien kattavuutta, läpinäkyvyyttä ja samalla valvontaan liittyvien prosessien ulkoista uskottavuutta on lisätty. Tietolähdetoiminnan luonteen johdosta, sen valvonnan vakiinnuttaminen säännönmukaiseksi valtakunnalliseksi laillisuusvalvontakohteeksi on perustellusti toteutettu.

Helmikuussa 2014 vahvistetulla esitutkintaa, pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa koskevalla valtioneuvoston asetuksella määriteltiin poliisilain 5:65 §:n ja pakkokeinolain 10:66 §:n nojalla tietolähdetoiminnan käyttöön liittyvät uudet määräykset. Asetukseen on kirjattu tietolähdetoiminnan järjestämisestä ja rekisteröinnistä, kirjaamisesta, pöytäkirjan laatimisesta, tietolähteelle maksettavan palkkion maksamisesta, kansallisesta keskuksesta, seurannasta ja tästä laadittavasta selvityksestä.

Asetusta täsmentävässä toukokuussa 2014 voimaan saatetussa Poliisihallituksen Salpamääräyksessä on tuotu esille niitä yleisiä periaatteita, joita salaisen tiedonhankinnan käytössä tulee noudattaa. Määräyksen mukaan tietolähdetoimintaan koulutuksen saaneet esimiehistä, valvojista ja käsittelijöistä tulee muodostaa kansallinen asiantuntijaverkosto. Vuoden 2014 lopulla ensi kertaa kokoontunut asiantuntijaverkosto kehittää osaltaan valtakunnallista järjestelmällistä tietolähdetoimintaa ja siihen liittyvää erityiskoulutusta.

4.4.8.5 Liittymän omistaja/haltija ei tiedossa -selvitys

Poliisiylijohtajan toimeksiannolla Poliisihallituksen esikunnan laillisuusvalvonnan vastuualue selvitti poliisin televalvonta ja -kuunteluvaatimuksiin tehtyjen merkintöjen asianmukaisuutta siltä osin, oliko poliisimiehen selvitettävissä olevien salaisten teleliittymien tai julkisista lähteistä saatavissa olevien teleliittymien omistaja-/haltijatiedot kirjattu televalvonta/-kuunteluvaatimuksissa teleliittymien yhteyteen tuomioistuimelle ratkaisun tueksi. Lain mukaan tiedonhankinnasta päättäneen poliisimiehen tulee kirjata vaatimukseen epäilty/henkilö, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen.

4.4.8.6 Poliisin yhteistyö Nokia Oyj:n kanssa

Suomen valtamediassa julkaistiin helmikuussa 2014 artikkeli, jossa väitettiin poliisin hankkineen matkaviestimen sijaintitietoja suoraan laitevalmistajalta. Artikkelissa mainittiin poliisin pyytäneen tietoja Nokia Oyj:tä suoraan jo vuosien ajan. Artikkelin mukaan yhtiössä oli pyyntöihin suostuttu, koska yhtiö on halunnut pitää yllä hyviä suhteita poliisiin. Vaikka Poliisihallituksen tiedossa ei ollut artikkelissa esitettyjä väitteitä tukevia tosiseikkoja, käynnistettiin Poliisihallituksessa välittömästi artikkelin julkaisemisen jälkeen asiaa koskevat selvitystoimet. Tässä tarkoituksessa Poliisihallitus on pyytänyt asiaan liitty-

viä selvityksiä. Näissä selvityksissä tai niihin liittyvissä kahdenkeskisissä neuvotteluissa ei löydetty artikkelissa olevia väitteitä tukevia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin päätellä poliisin tiedonhankinnan olleen laitonta.

4.4.9 Ongelmat/kehittämistarpeet

Tietoyhteiskuntakaaressa (aiemmin sähköisen viestinnän tietosuojalaki) määritellään tiedot, joita säilytysvelvollisten teleyritysten tulee säilyttää viranomaistarpeita varten. Kyseisten tietojen käyttö on rajattu ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Lainsäädäntö on erittäin tärkeä väline törkeiden rikosten tutkinnassa, mutta rajaus ainoastaan rikosten selvittämiseen on erityisen ongelmallinen etenkin terrorismirikosten estämisessä. Tietoja tulisikin saada käyttää myös poliisilain 5 luvun 1 §:n 2-3 momentissa määritelmin rikosten estämiseen ja paljastamiseen.

Lainsäätäjä on antanut poliisille merkittävän uuden toimivaltuuden, jonka täysimittaiseen käyttöön ei poliisihallinnossa ole vielä päästy. Tämän poliisilain 5 luvun 8 § 3 kohdan mukaisen henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumisen käytön esteeksi on muodostunut ns. ELS-painikkeen käyttöönoton viivästyminen johtokeskuksissa. Tämä keinon käytön mahdollistava tekninen edellytys on tarkoitus ottaa käyttöön asianmukaisen koulutuksen jälkeen.

Lakiuudistusten myötä uusien toimivaltuuksien käyttö on monelta osin erittäin teknologiariippuvaista. Joihinkin viestintävälineisiin kohdistettavan salaisen tiedonhankinnan käyttö voi edellyttää jopa kolmen eri salaisen tiedonhankintamenetelmän käyttöä, vaikka teknisesti kohteena on yksi ja sama viestintäpalvelu tai -laite. Luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta on pitkälti merkityksetöntä, missä teknisessä rajapinnassa tai ominaisuudessa viestinnän seuranta toteutetaan. Sääntely on kuitenkin toteutettu niin sidonnaiseksi teknisistä yksityiskohdista, että viestin sisällön hankintavaiheissa rikostorjunnan tarpeisiin on jouduttu soveltamaan päällekkäin eri toimivaltasäännöksiä.

Yleisesti voidaan todeta, että valtioneuvoston asetuksessa esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta säänneltyä pöytäkirjan laatimisen 30 päivän määräaikaa on käytännössä ongelmallista noudattaa. Määräaika tulisi sitoa ennemmin esimerkiksi esitutkinnan päättämiseen tai asian sillensä jättämiseen. Nykyisen määräajan puitteissa laaditut pöytäkirjat ovat väistämättä puutteellisia, sillä esimerkiksi laissa mainittua ilmoitusta ei useinkaan ole tehty, eikä sitä myös lain mukaan tarvitse tehdä 30 päivän määräajassa, vaan viimeistään vuoden kuluttua tiedonhankintakeinon käytön lopettamisesta. Lisäksi esim. ylimääräisen tiedon käyttöä koskevien lukumäärien ja tietojen laatiminen ennen esitutkinnan päättymistä on käytännössä mahdotonta. Myös ennen esitutkinnan päättämistä laaditut arviot hankittujen tietojen hyödynnettävyydestä ovat ennenaikaisia ja johtavat virheellisiin johtopäätöksiin.

Salaisen tiedonhankintakeinon käyttämisestä ilmoittamisesta on säädetty poliisilain 5 luvun 58 §:ssä ja salaisen pakkokeinon käyttämisestä pakkokeinolain 10 luvun 60 §:ssä. Uuteen lainsäädäntöön sisältyvällä tietolähteen ilmoittamisvelvollisuudella on ollut merkittävää vaikutusta tietolähteiden määrään ja saatavuuteen, ja tämän uskotaan vaikuttavan heikentävästi tietolähdetoiminnan hyväksikäytön yleisiin edellytyksiin jatkossakin.

5 Lopuksi

Tämän selvityksen alkuosassa käsitellyissä salaisen tiedonhankinnan määrällisissä tiedoissa on yleisesti todettuna merkittävääkin vähenemistä edellisiin vuosiin verrattuna. Salaisia tiedonhankintakeino-

ja pidetään poliisissa kuitenkin edelleen tärkeinä rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä.

Oikeusyksiköitä poliisiyksiköihin vuoden 2014 alusta perustettaessa, tavoitteena oli yhdenmukaisen organisoinnin avulla varmistaa mm. edellytykset laillisuusvalvonnan tason ja sisällön vertailukelpoisuuteen ja korkeaan laatuun. Oikeusyksiköiden laillisuusvalvontaan liittyviin tehtäviin kuuluu mm. salaisiin pakko- ja tiedonhankintakeinoihin kohdistuva laillisuuden edellytysten vuosittainen tarkastus, sekä siitä Poliisihallitukselle raportointi. Vuonna 2014 oikeusyksiköt ovat toimineet niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti mm. toteuttaessaan tarkastustoimintaa poliisiyksiköissä Poliisihallituksen määräyksen mukaisesti, vastaten hallintoon yhä enenevässä määrin lisääntyvään toiminnan laillisuuden arviointiin.

Poliisihallituksen vuonna 2014 suorittamien laillisuustarkastuskäyntien ohjelmaan poliisiyksiköissä kuului Salpa-järjestelmään etätarkastusten tuloksena tehtyjen laillisuusvalvontahavaintojen läpikäyminen sekä erityisesti poliisiyksikön salaisten tiedonhankintakeinojen käytön ja valvonnan organisoinnin, prosessien ja vastuiden selvittäminen. Voidaan todeta, että Salpa-valvonnan toteuttamiseen osoitetuissa resursseissa on yksikkökohtaisia eroja sekä valvontamenettelyt ovat kirjavia; ne on joko hajautettu poliisilaitosalueelle tai määrätty yksinomaan oikeusyksikön tehtäväksi. Myös Salpa-järjestelmän käyttöön liittyviä osaamisvajeita oli paikoitellen havaittavissa. Keskitetty Salpa-järjestelmä on todettu hyväksi, joskin uudistetun järjestelmän keskeneräisyys sekä erityisesti hakuominaisuuksien puuttuminen ovat hankaloittaneet valvontaa.

Tiettyjen salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien käytöstä kohteelle säädetty ilmoittamisvelvollisuus on vähentänyt poliisin mahdollisuutta torjua järjestäytynyttä ja muuta vakavaa rikollisuutta. Ilmoittamisvelvollisuudesta johtuen on jo ollut todennettavissa, että poliisi on joutunut jossain määrin luopumaan salaisen tiedonhankinnan käytöstä, koska peitehenkilön ja tietolähteen suojeleminen on käytännössä osoittautunut työlääksi tai jopa mahdottomaksi.

Vuoden 2014 alussa voimaan tulleissa salaista tiedonhankintaa koskevissa säädöksissä ja niiden perusteluissa korostetaan julkisen vallan käytön kontrolloitavuutta ja laillisuusvalvonnan merkitystä: laillisuusvalvonnan tulee olla ennakoivaa, reaaliaikaista ja jälkikäteistä. Salaisen tiedonhankinnan valvonnan tehostaminen on poliisin hallinnon rakenneuudistuksessa sekä tarkasteluvuoden aikana tehdyillä korjaavilla toimenpiteillä huomioitu. Joskin salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistuva valvonta on hyvällä tasolla, tulee sitä edelleen terävöittää keinojen käytön yhtenäisten käytänteiden, koulutuksen keskittämisen, Salpa-osaamisen sekä esimiesvalvonnan osalta.

Poliisiylijohtaja Mikko Paatero

Poliisijohtaja Tomi Vuori

Liite: Kertomuksen salassa pidettävä osio, suojaustaso II