

13.5.2005

1844/2/03

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen**

## **TELEPAKKOKEINOJEN KÄYTTÖ JA VALVONTA**

1  
ASIA

Sisäasiainministeriö toimitti 17.4.2003 eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun käytöstä sekä teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa vuonna 2002. Kertomuksen antaminen perustuu pakkokeinolain (450/1987) 5a luvun 15 §:ään, jonka mukaan sisäasiainministeriö valvoo sanotussa luvussa tarkoitettujen toimenpiteiden suorittamista. Ministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä. Samalla on myös annettava selvitys teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa.

Kertomuksen ja muutoinkin laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi eräitä telepakkokeinojen käyttöön ja niiden käytön seurantaan liittyviä kysymyksiä. Pyysin sisäasiainministeriöltä selvitystä:

- 1) Siitä, mistä suuret erot telepakkokeinojen käytön määrässä Suomen ja Ruotsin välillä johtuvat, ja näkeekö sisäasiainministeriö tarvetta vaikuttaa telepakkokeinojen käyttömääriin;
- 2) telepakkokeinojen valvontajärjestelmän toimivuudesta sekä toteutetuista ja suunnitteilla olevista toimenpiteistä valvonnan tehostamiseksi. Erityisesti pyysin selvitystä poliisin telepakkokeinoasiain asiankäsittelyjärjestelmän (TEPA) toimivuudesta, sisäasiainministeriön valvontaresurssien riittävydestä sekä siitä, miten poliisin lääninjohdolle ja kihlakuntien poliisipäälliköille asetettu entistä suurempi valvonta- ja seurantavastuu-uudistus on käytännössä toiminut;
- 3) siitä, mihin perustuu ministeriöstä saatu tieto, jonka mukaan vuosien 1999 ja 2000 telekuuntelumäärät ovat "useita satoja, mutta alle 500" oikeusasiamiehelle ilmoitettuja suurempia, samoin kuin siitä, milloin asia havaittiin ja miten siihen reagoitiin;
- 4) sisäasiainministeriöstä saamissani telepakkokeinoja koskevissa kertomuksissa oleviin keskinäisiin tilastointieroihin ja lausuntojen rakenteellisiin eroihin viitaten siitä, mitkä sisäasiainministeriön käsityksen mukaan ovat jatkossa raportointitoiminnan keskeiset tunnusluvut; ja

5) siitä, tulevatko telekuuntelun yhteydessä aina ilmi samat (salassa pidettävät) tiedot kuin televalvonnassa. Pyysin sisäasiainministeriön kannanottoa siihen, tulisiko telekuunteluluvan yhteydessä pyytää myös televalvontalupa, jos halutaan tieto myös salassa pidettävistä tunnistamistiedoista.

## 2 SELVITYS

Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikkö toimitti 13.11.2003 päivätyn selvityksensä (adSM-2003-1294/Ri-25). Käytössäni oli lisäksi kihlakunnansyyttäjä Harri Ilanderin 20.4.2005 tekemä ratkaisu eräiden havaittujen virheiden oikeudellisesta arvioinnista. Olen lisäksi ottanut huomioon muun muassa keskusrikospoliisiin tekemilläni eri tarkastuksilla ja muuten telepakkokeinojen käytön valvontatoimessa saamani tiedot.

## 3 KANNANOTTO

### 3.1 Telepakkokeinojen käyttömäärät

Selvityksen mukaan poliisin ylijohdossa on pyytänyt tietoja pohjoismaiden poliisiylijohtoista telekuuntelun- ja televalvontalupien määristä ja niiden kehityksestä sekä tilastointiperusteista. Ruotsin osalta tiedossa on, että siellä sovellettava lainsäädäntö ja käytettävät tilastointimenetelmät poikkeavat suomalaisista. Esimerkiksi takautuvaan televalvontaan ei Ruotsissa tarvita tuomioistuimen lupaa. Ruotsin telekuunteluluvissa tapahtui selvä lasku 1995, jolloin pakkokeinojen yksilöintiperusteeksi tuli tele osoite, koska tämän jälkeen lupa haettiin yhdelle ns. IMEI-tunnukselle teleliittymien sijasta, ja yksi lupa voi siten kattaa useamman liittymän (ks. EOA 2003 s. 76).

Suomessa telepakkokeinojen käyttö on laajentunut vähitellen koskemaan kaikkia teleoperaattoreita. Johtuen muun muassa useiden liittymien käytöstä ja jatkuvista telepakkokeinojen kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä ei ole selvityksen mukaan kasvanut samassa suhteessa kuin telepakkokeinojen lupien määrät. Nyt yksi rikoksesta epäilty voi aiheuttaa useita telepakkokeinolupia koska kaikki epäillyn käytössä olevat eri liittymät, telepäätelaitteet, teleosoitteet ja lupien jatkoaikavaatimukset edellyttävät kukin aina erillisen uuden luvan.

Vuoden 2004 alusta voimaan tullut pakkokeinolain uudistus laajensi sekä telekuuntelun että televalvonnan käyttöalaa uusiin rikoslajeihin sekä laajensi teleliittymän määrittelyn kattamaan kaikkia teleosoitteita. Selvityksen mukaan poliisin ylijohdossa ei katso olevan tarvetta televiestintään liittyvien tiedonhankintakeinojen käytön rajoittamiselle, sillä telepakkokeinoilla on edelleenkin suuri merkitys törkeiden rikosten selvittämisessä, eivätkä telepakkokeinojen kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät ole nousseet sellaisessa suhteessa kuin lupamäärät.

Vuotta 2003 koskevassa kertomuksessa (EOA 2003 s. 74) on todettu poliisin ja tulliin telekuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen lukumäärän pienentyneen telekuuntelulupien lisääntymisestä huolimatta. Poliisin saamien televalvontalupien määrä oli myös pienentynyt edelliseen vuoteen verrattuna; tulli oli sitä vastoin käyttänyt televalvontaakin lukumääräisesti enemmän vuonna 2003 kuin vuonna 2002.

Vuonna 2004 televalvonnan kohteena oli noin 775 tunnettua rikoksesta epäiltyä (1 025 vuonna 2003). Telekuuntelun kohteena oli noin 530-540 rikoksesta epäiltyä, eli epäiltyjen lukumäärä kääntyi jälleen selvään nousuun kahden edeltävän vuoden lukumääriin verrattuna (414 vuonna 2003 ja 427 vuonna 2002). Myös poliisin saamien telekuuntelulupien määrä lisääntyi vuonna 2004 (2 028 (1 840 vuonna 2003)).

Totean, että tällä hetkellä vireillä on poliisilain muutosesitys (HE 266/2004 vp), jossa poliisille esitetään oikeutta käyttää telekuuntelua terrorismin ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi.

Telekuuntelun käyttö siis kasvoi poliisissa vuonna 2004, mutta televalvonnan käyttö vähentyi. Telekuuntelun käytön kasvuun ovat nähdäkseni vaikuttaneet muun muassa telekuuntelun uudet rikosnimikkeet sekä viestintäteknologian ja lainsäädännön muutokset. Esille on toisaalta myös tullut (ks. jäljempänä kohdassa 3.2), että tuomioistuimet ovat viimeisen kolmen vuoden aikana hylänneet vuositasolla runsaat kymmenen telepakkokeinohakemusta. Ottaen huomioon seuraavassa jaksossa (3.2) lähemmin selostettavat uudistukset telepakkokeinojen valvontajärjestelmässä ja myös poliisihallinnon sisäisen koulutuksen lisääntymisen, ei minulla ole aihetta puuttua asiaan enemmälti tältä osin.

### 3.2

#### Telepakkokeinojen käytön valvontajärjestelmä

Sisäasiainministeriö kertoi selvityksessään, että telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen tarkkailun järjestämisestä koskevissa ohjeissa korostettiin alusta (1.6.1995 –) lähtien muun muassa pakkokeinolain 7 luvun 1a §:stä ilmenevän suhteellisuusperiaatteen huomioon ottamista samoin kuin poliisilain 1 luvun 2 §:stä ilmeneviä poliisitoiminnan yleisiä periaatteita pakkokeinojen käytössä.

Selvityksen mukaan poliisin ylijohdolla ei halunnut olla riippuvainen ohjeistuksen mukaisesta tutkinnanjohtajien aktiivisuudesta raportoinnissa, vaan kehitti järjestelmän, jolla se kykeni itsenäisesti seuraamaan pakkokeinolain mukaisten telepakkokeinojen käyttöä. Poliisihallinnossa otettiin 1.1.2002 alkaen käyttöön keskusrikospoliisin ylläpitämä keskitetty telepakkokeinojen asiankäsittelyjärjestelmä (TEPA). TEPA-järjestelmällä luotiin ja tallennettiin telekuuntelusta ja pakkokeinolain 5a luvun mukaisesta televalvonnasta asiakirjoja, joita ovat muun muassa pakkokeinovaatimus, teleyrityksille

lähetettävä kytkentäpyyntö ja kytkennän purkupyyntö sekä esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 25a §:n mukainen pakkokeinopöytäkirja.

Poliisin ylijohdon 16.1.2003 antama telepakkokeinoja koskeva hallinnollinen ohje (SM-2002-02731/Ri-2) täsmensi keskusrikospoliisin ylijohdon laillisuusvalvontavastuuseen kuuluvan muun muassa TEPA-järjestelmän ylläpidon, asiaan liittyvän koulutuksen järjestämisen ja opastuksen antamisen, liittymän kytkentä- ja purkupyyntöjen tekemisen teleyrityksille sekä vuosittaisen raportoinnin poliisin ylijohdolle telekuuntelun käytöstä. Ohjeella asetettiin poliisin lääninjohdolle, keskusrikospoliisille ja kihlakuntien poliisilaitoksille erityinen velvoite suorittaa telepakkokeinojen laillisuusvalvontaa kukin omalla vastuualueellaan valvomalla telekuuntelun ja -valvonnan käyttöä toimialueillaan. Poliisipäälliköt vastaavat siitä, että telekuuntelua toteuttavissa poliisiyksiköissä on nimitetty telekuuntelun käytöstä vastaava henkilö varahenkilöineen. Poliisin lääninjohtojen, keskusrikospoliisin ja Helsingin poliisilaitoksen on vähintään vuosittain säännöllisesti tarkastettava telekuunteluun käytettävät tilat sekä telekuuntelun ja -valvonnan käyttö. Erityistä huomiota on kiinnitettävä telepakkokeinojen käytön kirjaamiseen ja asiakirjojen säilyttämiseen. Tarkastukset dokumentoidaan ylijohdon suorittamaa valvontaa varten, ja ylijohdolle on raportoitava välittömästi telepakkokeinojen käytössä havaituista laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä seikoista.

Poliisin ylijohdo lähetti 3.10.2003 selvityspyynnön poliisin lääninjohdoille, keskusrikospoliisille ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle telepakkokeinojen käytön valvonnan toteutumisesta alueellaan. Kirjeellään 13.11.2003 poliisin ylijohdo edellytti, että mainitut yksiköt tarkastavat kaikki vuonna 2003 sekä pakkokeinolain että poliisilain perusteella suoritettavat pakkokeinot, niiden käytön, käsittelyn ja kirjaamisen lainmukaisuuden, ja antavat ylijohdolle yksityiskohtaisen selvityksen telepakkokeinojen käytön valvonnan toteutumisesta ja laillisuusvalvonnassa ilmenneistä havainnoista, puutteista ja laiminlyönneistä 31.12.2003 mennessä. Vuonna 2003 käytetystä televalvonnasta saaduista vertailutiedoista kävi ilmi, että poliisilain mukaista televalvontaa oli käytetty sanottuna vuonna 78 tapauksessa ja teknistä kuuntelua 22 tapauksessa, joista ei ollut lähetetty pöytäkirjaa sisäasianmini steriöön. Tämä aineisto saatettiin kihlakunnansyyttäjä Harri Ilanderin arvioitavaksi syyttäjänä. Hän päätti 20.4.2005, ettei asiassa ole syytä epäillä rikosta.

Poliisin ylijohdo ja keskusrikospoliisi aloittivat syksyllä 2003 ns. SALPA-projektin, jonka tarkoituksena oli tuottaa keskitetty salaisten pakkokeinojen asiankäsittelyjärjestelmä. SALPA-järjestelmään (salaisten pakkokeinojen asiankäsittelyjärjestelmä) keskitetään sekä poliisi- että pakkokeinolain mukaiset salaiset pakkokeinot. Järjestelmä on yhtäältä toiminnallinen työkalu, mutta toisaalta se kattaa myös reaaliaikaiset ja jälkikäteiset valvontatoiminnot sekä tilasto- ja raportointiominaisuudet. SALPA-järjestelmästä voidaan ajaa reaaliaikainen tilastotieto salaisten pakkokeinojen käytöstä niin valtakunnallisesti, läänikohtaisesti kuin poliisiyksikötasolla.

SALPA-järjestelmän käyttöönoton myötä luovuttiin poliisiyksiköiden paperimuotoisten pöytäkirjojen lähettämistä sisäasiainministeriön valvontaa varten. Uudessa järjestelmässä poliisin ylijohdo ei enää aikaisempaan tapaan ole valvonnassaan keskeisesti riippuvainen poliisiyksiköiden sisäasiainministeriön lähettämistä pöytäkirjoista.

Järjestelmä otettiin käyttöön 1.11.2004, teknisen tarkkailun pöytäkirjojen osalta 1.1.2005. Poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä on keskitetty SALPA:aan siten, että kytkentäpyynnöt ja pyynnöt tiedon luovuttamiseksi tapahtuvat aina keskusrikospoliisin kautta. Poliisin ylijohdossa on valmisteilla sisäasiainministeriön määräys salaisten pakkokeinojen (SALPA) asiankäsittelyjärjestelmän kautta käsiteltävien tiedonhankintakeinojen käytöstä ja valvonnasta (SM-2005-00644/Ri-2).

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka arvioi salaisten pakkokeinojen valvontajärjestelmiä selvityksessään "Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta" (Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004) s. 58–62. Jonkan näkemyksen mukaan SALPA-asiankäsittelyjärjestelmä varmistaa jatkossa sen, että tiedonkulussa telepakkokeinojen käytön raportoinnissa ei pitäisi enää olla merkittäviä puutteita.

Eduskunnan lakivaliokunta piti puhutuilta osin sisäasiainministeriön suorittamia kehittämistoimenpiteitä myönteisinä (*La VL 7/2004 vp s. 2*). Vastaavasti eduskunnan hallintovaliokunta katsoi (*Ha VL 7/2004 vp s. 2*) käsitellessään eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta toiminnastaan vuodelta 2002: " ... *ettei telepakkokeinoja koskevassa lupaprosessissa tai menetelmien käytössä ole ilmennyt esillä olevan lausuntoasian kannalta erityisiä ongelmia.*"

Nähdäkseni uusi SALPA-järjestelmä on olennaisesti parantanut salaisten pakkokeinojen käytön lainmukaisuudesta varmistumista ja pakkokeinojen käytön valvontaa. Telepakkokeinohakemukset laaditaan järjestelmän kautta siten, että hakija "pakotetaan" ilmoittamaan kaikki lain mukaan edellytettävät seikat. Järjestelmä ei salli hakemuksen eteenpäin lähettämistä, jos jokin tällainen pakollinen kenttä jätetään käytettävistä lomakepohjista täyttämättä. Järjestelmä myös varoittaa automaattisesti etukäteen esimerkiksi pakkokeinon käytön ilmoittamisesta, kytkennän purkamisajankohdasta ja määräaikaisten lähestymisistä ja ylityksistä.

SALPA-järjestelmän käyttöönoton lisäksi poliisihallinnossa on suoritettu useita muitakin laillisuusvalvontaa tehostavia uudistuksia.

Poliisin ylijohdo antoi 9.1.2004 määräyksen poliisihallinnossa suoritettavasta laillisuusvalvonnasta (SM-2003-03730/Tu-42). Määräyksellä luotiin yleispuitteet laillisuusvalvonnan suorittamiselle poliisihallinnossa. Poliisin laillisuusvalvonnassa on korostettu muun muassa yksiköiden päälliköiden, päällystön ja lähiesimiesten roolia ja omaa esimerkkiä.

Poliisin ylijohdanto 1.7.2004 voimaan tulleen ohjeen poliisilain mukaisesta televalvonnasta ja salaisten pakkokeinojen käytön valvonnan järjestämisestä (SM-2004-01976/Ri-2). Ohjeen mukaan myös poliisilain mukaiset televalvontapyynnöt teleyrityksille suoritetaan keskitetysti keskusrikospoliisin kautta. Kesäkuussa 2004 teleyrityksille on annettu kehoitus olla luovuttamatta 1.7.2004 alkaen poliisilakiperusteisia teletunnistetietoja muiden poliisiyksiköiden kuin keskusrikospoliisin televiestintäyksikön pyynnöstä. Ohjeella myös luotiin vastuuhenkilöjärjestelmä, jonka mukaan jokaisessa poliisiyksikössä tulee olla nimetty henkilö tai henkilöitä, jotka vastaavat telepakkokeinoista, teknisestä tarkkailusta sekä valeostosta ja peitetoiminnasta.

Sisäasiainministeriön vuotta 2004 koskevan raportin mukaan poliisin lääninjohdot, Helsingin poliisilaitos, keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi ovat ohjeen mukaisesti toimittaneet sisäasiainministeriölle omat raporttinsa salaisten pakkokeinojen käytön laillisuusvalvonnasta ja sen toteutumisesta vastuualueellaan. Kertomuksen mukaan poliisiyksiköiden välillä ilmenee jonkin verran tasoeroja salaisiin pakkokeinoihin kohdistuvan laillisuusvalvonnan intensiteetissä ja valvonnan kattavuuden toteuttamisessa. Raportoinnin sisällössä on sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan vielä joiltain osin kehittämisen varaa, ja sitä tullaan sisäasiainministeriön ohjeistuksella yhtenäistämään.

Kirjeellään 22.4.2004 poliisin ylijohdanto kehotti poliisiyksiköitä ryhtymään toimenpiteisiin koulutuksen järjestämiseksi telepakkokeinojen käytön raportoinnista.

Poliisin ylijohdanto tehosti laillisuusvalvontaansa perustamalla sisäasiainministeriön poliisiosastolle 1.7.2004 alkaen laillisuusvalvonnan vastuualueen, johon perustettiin uusi ylitarkastajan virka. Resursseja on esitetty lisättäväksi myös hallituksen esityksessä HE 266/2004 vp s. 12, jossa esitetään sisäasiainministeriön poliisiosastolle palkattavaksi ylitarkastaja poliisilain 3 luvussa säädettyjen tiedonhankintakeinojen valvonnan tehostamiseksi.

Poliisin ylijohdanto kävi syksyllä 2004 neuvotteluita keskeisten teleyritysten välillä viranomaisten ja teleyritysten välisen yhteistoiminnan kehittämiseksi ja tiedonhankinnan lainmukaisuuden varmistamiseksi. Poliisin ylijohdanto pyysi teleyrityksiltä vähintään vuoden 2004 alusta lukien tiedot niistä poliisin toimenpidepyynnöistä, joissa teleyritys katsoo olleen sellaisia puutteita tai virheellisyyksiä, joiden perusteella teleyritykset eivät ole luovuttaneet tietoja. Sisäasiainministeriön ohjeen (SM-2001-828/Ri-2) mukaisesti tämä aineisto on saatettu syyttäjän arviointiin. Niin kuin edellä jo todettiin, kihlakunnansyyttäjä Ilander päätti 20.4.2005, ettei asiassa ole syytä epäillä rikosta.

Sisäasiainministeriö lähetti syyskuussa 2004 poliisiyksiköille kirjeen (SM-2004-02783/Ri-2), jossa se kehotti poliisiyksiköitä päättämään 27.12.2004 mennessä kaikki aikaisemman TEPA-järjestelmässä avoimena olevat tapaukset ja siirtämään ne SALPA:aan. Tämän johdosta kävi ilmi, että tutkinnanjohtajat eivät olleet kaikilta osin olleet TEPA-ohjeen mukaisesti kirjanneet

telepakkokeinovaatimusasioissa tuomioistuinten tekemiä hylkääviä päätöksiä. Tuomioistuimet ovatkin siis hylänneet poliisin tekemiä telepakkokeinohakemuksia enemmän kuin mistä on aikaisemmin ollut tieto (12 vuonna 2002, 15 vuonna 2003 ja 11 vuonna 2004).

Sisäasiainministeriö asetti 25.10.2004 poliisin tiedonhankintaa teleyrityksiltä selvittävän työryhmän (SM087:00/2004). Työryhmä luovutti käsikirjan muotoon laaditun raporttinsa 6.4.2005 sisäasiainministerille.

Sisäasiainministeriö antoi 21.2.2005 voimaan tulleen määräyksen vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan kohdistuvan teknisen kuuntelun käytöstä (SM-2005-00117/Ri-2).

Poliisihallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa on yllä kuvatuin tavoin toteutettu merkittäviä uudistuksia. Pääosa uudistuksista on toteutettu vuoden 2003 aikana tai sen jälkeen. Totean, että tarvetta poliisihallinnon oman valvontatoiminnan kehittämiseen olisi ollut jo aikaisemmin.

Nyt suoritetuista uudistuksista tullaan saamaan tulevaisuudessa tarkempia kokemuksia. Pidän kuitenkin jo suoritettuja muutoksia ja suunnitteilla olevia toimenpiteitä perusteltuina ja tärkeinä. Erityisesti SALPA-järjestelmää pidän edistyskellisenä ja merkittävänä tekijänä salaisten pakkokeinojen käytön lainmukaisuudesta varmistumisesta ja asiantilan seuraamisesta. Katson, että minulla ei ole aihetta tässä yhteydessä enemmälti puuttua salaisten pakkokeinojen käytön valvontajärjestelyihin. Tulen kuitenkin luonnollisesti jatkossakin kiinnittämään huomiota uuden järjestelmän toimintaan sekä poliisihallinnon sisäisen ohjeistuksen noudattamiseen, ja tarvittaessa puuttumaan havaitsemiini epäkohtiin.

### 3.3

#### Vuosien 1999 ja 2000 telekuuntelumäärät

Selvityksen mukaan vuodesta 1995 vuoteen 2001 vallinneen käytännön mukaisesti tutkinnanjohtajat lähettivät poliisin ylijohdolle jäljennökset tuomioistuimen telekuuntelua koskevasta luvasta sekä pakkokeinoja koskevasta pöytäkirjasta. Vuosia 1999 ja 2000 koskevien sisäasiainministeriön kertomusten osalta selvisi vasta näiden antamisen jälkeen, että tuomioistuimet olivat myöntäneet telekuunteluille jatkolupia, joita ei ollut tullut mukaan kyseisten vuosien kertomuksiin. Kyseessä olevat jatkoluvat olivat olleet keskusrikospoliisilla alusta alkaen, mutta jatkolupien puuttuminen virallisista tilastoista havaittiin keskusrikospoliisissa vasta syksyllä 2001. Epäkohdan esilletulo johti TEPA-järjestelmän kehittämistyöhön.

Telepakkokeinojen käyttöä koskevien tarkkojen tilastotietojen saaminen on 1.11.2004 käyttöön otetun SALPA-järjestelmän myötä merkittävästi aikaisempaa paremmin turvattu. Vastaavantyyppisen tilastointivirheen syntyminen jatkossa lienee poissuljettu. Koska aikaisemmin vallinnut epätyytyvävä asiointi näyttäisi tulleen korjatuksi, en katso tarvetta enempään

toimenpiteisiin vuosia 1999 ja 2000 koskevien telekuuntelumäärien raportoinnin suhteen.

### 3.4

#### Sisäasiainministeriön telepakkokeinoja koskeva raportointi

SALPA-järjestelmällä on luotu uusia mittareita telepakkokeinojen käytön ja vaikuttavuuden mittaamiseen. Seurantajärjestelmässä korostuu rikoksesta epäiltyjen määrät, jolloin liittymillä ja osoitteilla on lähinnä lisäselvitysarvo. Sisäasiainministeriön mukaan relevantteja tunnuslukuja tilastoinnissa ovat: rikoksesta epäiltyjen määrä, myönnettyjen lupien määrä, myönnetty mutta ei käytetty pakkokeino, jatkolupien määrä, erityisehdot, hylätyt esitykset, teleliittymien/päätelaitteiden määrä, rikosnimikkeet, keskimääräinen kuuntelun kesto, ylimääräinen tieto, kuuntelukieltolanteet, merkitysarviointi, rikoksesta epäillylle ilmoituksen lykkäyspäätökset, kokonaan ilmoittamisesta vapautuminen, poliisin päättämät kiiretilanteet, tolppaluvat ja muut telekuuntelun käytössä ilmenneet pakkokeinon laillisuusvalvonnan kannalta merkitykselliset seikat.

SALPA-järjestelmä on otettu käyttöön 1.11.2004 (ja osin 1.1.2005). Toistaiseksi minulle ei vielä ole toimitettu uuteen seurantajärjestelmää pohjautuvaa raportointia. Olen kuitenkin tutustunut uuden järjestelmän ominaisuuksiin ja toimintaan muun muassa keskusrikospoliisiin 11.11.2004 tekemälläni tarkastuksella (dnro 3066/3/04). Odotettavissa on, että sisäasiainministeriön raportista pystytään uuden järjestelmän avulla tekemään olennaisesti aikaisempaa seikkaperäisempi ja kattavampi.

### 3.5

#### Telekuuntelun ja televalvonnan keskinäinen suhde

Saamani selvityksen mukaan telekuuntelun yhteydessä poliisille tulevat automaattisesti myös televalvontatiedot (ks. myös EOA:n kertomus 2003 s. 75). Ilmitulevat tiedot ovat pääsääntöisesti samat, lisänä telekuuntelussa on ainoastaan tekstiviestin sisältö. Sisäasiainministeriön poliisiosasto katsoo, että ankarampana pakkokeinona telekuuntelu sisältää samat tunnistamistiedot kuin lievempi televalvontakin, ja että ilman valvontatietoja puheluita ei voisi yhdistää oikeisiin henkilöihin, aikoihin tai paikkoihin. Sisäasiainministeriö katsoo myös, että molempien lupien erillinen myöntäminen lisäisi telepakkokeinojen määriä teennäisesti.

Totean, että telekuuntelun ja televalvonnan keskinäinen suhde pakkokeinojen tilastoinnissa on äskettäin muuttunut. TEPA-järjestelmän aikaan yhdelle luvalla myönnetystä telekuuntelusta ja televalvonnasta kirjautui tilastollisesti kaksi eri pakkokeinoa. Toisaalta jos televalvonnan aika oli muutoin sama kuin telekuuntelun, mutta siinä oli lisäksi vaikka vain yksi päivä takautuvaa televalvontaa, luvat tilastoitiin erikseen.

Toisin kuin TEPA-järjestelmässä, uudessa SALPA-järjestelmässä tilastoituu sisäasiainministeriöstä saamieni tietojen mukaan nyt vain yksi pakkokeinolupa

tilanteessa, jossa poliisi on samalla kertaa hakenut sekä telekuuntelu- että televalvontalupaa samaa aikaa koskien. Jos poliisin hakemuksen mukaisesti myönnetään lupa taannehtivien tunnistamistietojen saamiseen, kirjautuu viimeksi mainittu tosin erilliseksi lupapäätökseksen.

Vuosikertomuksessa (EOA 2003 s. 75) olen todennut, että käytännöt eivät ole olleet vakiintuneita siinä, missä määrin poliisi hakee televalvontalupaa telekuunteluluvan yhteydessä ja missä määrin televalvontalupia haetaan erikseen. Uuden SALPA-järjestelmän mukainen raportointi tekee mahdolliseksi 1.11.2004 lukien erotella tilastotiedoista tilanteet, joissa kyse on ollut yhtäaikaista hakemuksista sellaisista tilanteista, joissa telekuunteluhakemukset ja televalvontahakemukset ovat olleet erillisiä. Vuotta 2005 koskevien tilastotietojen valmistuttua on siis mahdollista saada selvyttä poliisin noudattamista käytännöistä telepakkokeinojen hakemisessa.

Seurantatietojen tarkentuminen jatkossa on myönteinen asia. Määritelmällinen kysymys siitä, onko telekuunteluluvan tarkoitettu automaattisesti sisältävän myös televalvontaluvan, jää silti avoimeksi. Nykyinen tekninen todellisuus ilmeisesti joka tapauksessa on sellainen, että poliisi saa teleyritykseltä televalvontatiedot telekuuntelupakkokeinon soveltamisen yhteydessä. Sisäasiainministeriön poliisiosasto on nähnyt nykyisen käytännön välttämättömäksi, koska ilman valvontatietoja puheluita ei voitaisi yhdistää oikeisiin henkilöihin, aikoihin ja paikkoihin. Näkemys on sinänsä ymmärrettävä ja perusteltu. Voidaan kuitenkin kysyä, onko tilanne ainakaan kaikin osin lainsäätäjän tarkoittama.

Telekuuntelusta ja televalvonnasta alun perin säädettäessä (HE 22/1994 vp) todettiin telekuuntelun ja -valvonnan käytännöllisen toimeenpanon asiayhteydessä muun muassa seuraavaa: "*Laitos kytkisi telekuuntelun kohteena olevaan liittymään rinnakkaisliittymän esitutkintaviranomaisen toimitaloissa oleviin kuuntelulaitteisiin. Puhelua voitaisiin seurata kuulokkeilla tai äänittää se nauhurilla, joka tallentaisi samalla tapahtuma-ajan. Äänitteeseen tallentuisivat myös numeroa valittaessa syntyvät äänimerkit, joista saadaan selville, mihin teleliittymään yhteys on otettu. Muun kuin puheviestin kuuntelussa käytettäisiin sen vastaanottoon tarkoitettuja telepäätelaitteita.*"

Vaikkakaan siteerattu kohta ei ole yksiselitteinen, on sitä mahdollista tulkita siten, että telekuuntelun olisi katsottu sisältävän myös tiedon siitä liittymästä, johon kuunneltavasta liittymästä soitetaan (itsestään selvästi myös keskustelun ajankohta tulee joka tapauksessa kuuntelussa esille). Myös näkemystä vastaan puhuvia argumentteja voidaan esittää. Esitöiden toteamus ei ensinnäkään ota huomioon tilannetta, jossa on kyse liittymään saapuvista viesteistä – tällöin ei saapuvan soiton liittymännumeroa ainakaan esimerkissä kuvatulla tavalla voida saada tietoon. Toisaalta esityön lausuma liittyy hyvin erilaiseen tekniseen ympäristöön kuin mistä on kyse nyt kymmenisen vuotta myöhemmin. Joka tapauksessa kummassakaan tapauksessa – eli lähtevän tai saapuvan puhelun tilanteessa – ei esitöissä ole voitu lähteä siitä, että esimerkiksi teleliittymien sijaintitietoja voitaisiin saada selville.

Telekuuntelun ja televalvonnan keskinäinen suhde on tulkinnanvarainen myös kansainvälisen oikeusavun puitteissa. Hallituksen esityksestä eduskunnalle keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 185/2002 vp) ilmenee, että: *"Yleissopimus ei sisällä siinä käytetyn televiestin tai televiestinnän määritelmää. Yleissopimuksen selitysmuistion mukaan käsite ei kuitenkaan rajoitu vain puhelinkeskusteluihin, vaan se on ymmärrettävä mahdollisimman laajassa merkityksessä. Näin ollen määritelmän voidaan katsoa kattavan myös esimerkiksi sähköpostiviestit sekä kaiken muun televerkossa tapahtuvan televiestinnän. Lisäksi yleissopimuksen selitysmuistiossa todetaan, että pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion on välttämätöntä välittää mahdollisuuksien mukaan myös kunkin viestin tekniset tiedot, esimerkiksi vastaanottajan numero, televiestin kellonaika ja kesto sekä tietojen ollessa saatavilla paikka, josta viesti lähetettiin tai jossa se otettiin vastaan. Näin ollen voidaan katsoa, että yleissopimuksen määräyksiä voidaan soveltuvin osin soveltaa myös televalvontaan. Yleissopimuksessa eikä selitysmuistiossa kuitenkaan todeta, että määräykset soveltuisivat myös televalvontaan. Täysin selvää ei ole, tulisivatko muut jäsenvaltiot tulkitsemaan yleissopimusta samalla tavoin kuin Suomi. Esityksessä käytetään jatkossa pääasiassa käsitettä telekuuntelu, koska yleissopimuksessa käytetään vain tätä käsitettä."* Ks. myös HE 112/2002 vp, jossa vastaavasti katsotaan, että mainitun yleissopimuksen määräyksiä voidaan soveltaa myös televalvontaan.

Viimeksi mainituissa hallitusten esityksissä esillä ollut määritelmällinen ongelma johtuu nähdäkseni ensisijaisesti siitä, että kyse on kansainvälisestä yhteistyöstä, jossa käytettävät käsitteet luonnollisista syistä vaativat yhteensovittamista. Näitä hallitusten esityksiä ei mielestäni voi tulkita sikäli laveasti, että yksin niiden pohjalta voisi sanoa tarkoitetun hyväksyä se, että telekuuntelu automaattisesti aina sisältäisi myös televalvontaluvan.

Selvää joka tapauksessa on, että telepakkokeinoja koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa on yleisesti säädetty telekuuntelusta ja televalvonnasta erillisinä pakkokeinoina.

Lopputulokseksi nähdäkseni jää, ettei lainsäädännöstä tai sen valmisteluaineistosta ole löydettävissä yksiselitteistä vastausta kysymykseen siitä, oikeuttaako telekuuntelulupa myös televalvontaluvassa tarkoitettujen tietojen saamiseen. Käytännöllisten argumenttien voidaan nähdä puoltavan sitä, että telekuunteluluvan tulisi sisältää ainakin joitain televalvontatietoja. Nähdäkseni ei kuitenkaan voida pitää täysin selvänä, oikeuttaako telekuuntelulupa tiedon saamiseen esimerkiksi viestin toisen osapuolen teleosoitteesta tai matkaviestimen sijaintitiedosta. Tämä on periaatteellisesti ongelmallista, koska pakkokeinoista tulisi säätää mahdollisimman tarkkarajaisesti.

Sanotusta epätietoisuudesta johtuen toistaiseksi on ollut epäselvää, missä määrin esitutkintaviranomaiset hakevat telekuuntelu- ja valvontalupia samassa

hakemuksessa ja missä määrin lupia haetaan erikseen. Epäyhtenäisen käytännön mahdollisuus on jo sellaisenaan epätydyttävä. Ainakin SALPA-järjestelmän käyttöön ottoa edeltävänä aikana mahdollinen – ja todennäköinen – käytännön epäyhtenäisyys on samalla myös vääristänyt telepakkokeinojen käytöstä saatavia tilastotietoja.

Mielestäni telekuuntelun ja televalvonnan määritteleviä lain säännöksiä tulisi täsmentää siten, että saataisiin selvä kanta siihen, oikeuttaako myönnetty telekuuntelulupa saamaan myös televalvontaluvassa tarkoitettut tiedot kokonaan tai osittain. Tässä tarkoituksessa saatan ratkaisuni asiasta vastaavien ministeriöiden tietoon.

4  
TOIMENPITEET

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön tietoon päätöksestä ilmenevässä tarkoituksessa.