

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2004 vp

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Perustuslakivaliokunta on kirjeellään 4 päivänä helmikuuta 2004 varannut hallintovaliokunnalle tilaisuuden lausunnon antamiseen oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2002 (K 10/2003 vp) kertomuksen jaksosta "Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonta".

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina
- apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

- vanhempi oikeusasiamiehen sihtööri Juha Haapamäki, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- poliisijohtaja Jorma Toivanen ja poliisiylitarkastaja Robin Lardot, sisäasiainministeriö
- poliisineuvos, päällikkö Rauno Ranta, keskusrikospoliisi
- osastopäällikkö Petri Knape, suojelupoliisi
- käräjätuomari Olli Saunanoja, Espoon käräjäoikeus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Helsingin kihlakunnan poliisilaitos.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Telepakkokeinot

Telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä kuuntelua koskevat säännökset ovat pakkokeinolaissa (450/1987) ja poliisilaissa (493/1995). Telekuuntelu on mahdollistettu vuonna 1995 voimaan tulleella pakkokeinolain muutoksella. Sittemmin telepakkokeinoja koskevia säännöksiä on tarkistettu useita kertoja ja niiden käyttöalaa on laajennettu ilmenneiden sääntelytarpeiden mukaisesti.

Telepakkokeinoilla puututaan useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ydinalueeseen. Ollakseen tehokkaita kyseisten toimenpi-

teiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Oikeusturvakysymykset ovat korostetun tärkeitä sekä pakkokeinojen kohteeksi joutuvien että koko oikeudellisen järjestelmän kannalta. Tämän vuoksi tärkeää on huolehtia siitä, että telepakkokeinojen valvontajärjestelmä on toimiva. Oikeusturva onkin pyritty varmistamaan lainsäädäntöön perustuvilla erityisjärjestelyillä sekä ennen pakkokeinon käyttöä että myös sen jälkeen. Oikeusasiamiehen valvontaa on luonnehdittu muuta valvontajärjestelmää täydentäväksi valvonnan valvonaksi.

Sisäasiainministeriö antaa pakkokeinolain nojalla eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan

sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin selvityksen teknisen tarkkailun käytöstä rangais-
tuslaitoksissa. Parhaillaan on valmistumassa
vuotta 2003 koskeva kertomus, jota on saadun
selvityksen mukaan kehitetty muun muassa oi-
keusasiamieheltä saadun palautteen perusteella.
Kertomuksessa tullaan käsittelemään myös vale-
ostoa, vaikka lainsäädäntö ei tähän velvoita-
kaan. Oikeusasiamiehen tehtävän kannalta on
keskeistä saada mahdollisimman hyvin valvon-
nan edellyttämät tiedot. Tässä suhteessa on
aiemmin ilmennyt puutteita.

Hallintovaliokunta korostaa sen seikan tär-
keyttä, että laillisuusvalvonta toteutetaan sisä-
asiainministeriössä laadukkaasti. Valiokunta on
saanut selvitystä niistä toimenpiteistä, joilla
vuonna 2003 on hallinnonalan omaa valvontaa
kehitetty voimakkaasti muun muassa havaittu-
jen virheellisten menettelyjen vuoksi. Tässä yh-
teydessä on syytä todeta, että poliisi on kehittä-
nyt laajemminkin kuin telepakkokeinojen osalta
laillisuusvalvontaansa. Poliisin ylijohdo on
9.1.2004 antanut laillisuusvalvontamääräyksen,
joka on poliisin ohjaus- ja valvontajärjestelmän
osa ja jota poliisin ylijohdo ja sen alaiset poliisi-
yksiköt käyttävät toteuttaessaan valvontavel-
vollisuuttaan. Määräys luo peruspuitteet poliisi-
n oman koko laillisuusvalvonnan suunnittelul-
le, toteutukselle ja raportoinnille.

Telekuuntelun kohteena on vuonna 2003 ol-
lut yhteensä 414 henkilöä, kun vastaava luku on
vuonna 2002 ollut 427 henkilöä. Tuomioistuimien
myöntämiä lupia on viime vuonna ollut
1 840 kappaletta. Vuonna 2002 lupien määrä on
ollut lähes 400 pienempi (1 486). Kertomus-
vuonna ei tuomioistuimissa hylätty yhtään lupa-
hakemusta. Kuunteluluvan perusteena on pää-
sääntöisesti ollut törkeä huumausainerikos
(kuunteluluvista 89 prosenttia vuonna 2003 ja 83
prosenttia vuonna 2002). Tutkinnanjohtajat ovat
arvioineet telekuuntelun merkityksen rikosten
selvittämisessä myös aiempaa suuremmaksi.

Telepakkokeinojen osalta tuomioistuimen
myöntämät lupamäärät eivät ole sellaisenaan
suoraan kansainvälisesti vertailukelpoisia muun
muassa erilaisesta tilastointitavasta johtuen. Esi-
merkiksi vuonna 2002 Ruotsissa telekuuntelun

kohteena oli 533 rikoksesta epäiltyä, kun vastaa-
vasti Suomessa rikoksesta epäiltyjen määrä oli
427. Suomessa lainsäädännöstä johtuen te-
lekuuntelulupien määrät olivat kuitenkin noin
kolme kertaa suuremmat kuin Ruotsissa. Te-
lekuuntelun käyttöön liittyvät luvat ja tilastointi
eivät Ruotsissa määrity teleliittymien, teleosoit-
teiden tai telepäätelaitteiden mukaan, vaan
epäiltyjen henkilöiden määrän perusteella.

Televalvonnan osalta voidaan todeta, että tuo-
mioistuimen myöntämien lupien määrä on vuon-
na 2003 vähentynyt edelliseen vuoteen verrattu-
na 267:llä. Myös epäiltyjen määrä on vähenty-
nyt vuodesta 2001 lähtien (1 139 henkilöä vuon-
na 2001 ja 1 025 henkilöä vuonna 2003).

Yhteenvedon voidaan todeta, ettei telepakko-
keinoja koskevassa lupaprosessissa tai menetel-
mien käytössä ole ilmennyt esillä olevan lausun-
toasian kannalta erityisiä ongelmia. Virkamies-
ten koulutukseen sekä tuomioistuinlaitoksessa
että poliisissa ja ministeriön laatiman kertomuk-
sen tietosisältöön on kuitenkin syytä kiinnittää
huomiota. Valiokunnan käsityksen mukaan
myös vastaisuudessa telekuuntelun käyttö tulee
olemaan maltillista ja harkittua.

Peitetoiminta

Peitetoimintaa ja valeostoa koskevat säännökset
on sisällytetty maaliskuun alusta vuonna 2001
voimaan tulleeseen poliisilain muutoksen
(21/2001). Uudistuksella poliisille on annettu
laintasoiset valtuudet täysin uusiin toimintakei-
noin, jotka on nähty tarpeelliseksi vakavan ja
järjestäytyneen rikollisuuden vastustamisessa.
Tavoitteena on myös ollut yhdenmukaistaa lain-
säädäntöämme muiden EU-maiden kanssa eri-
tyisesti rikollisuuden kansainvälisten ilmene-
mismuotojen torjumiseksi.

Peitetoimintaa koskevien toimivaltuuksien
voidaan luonnehtia merkitsevän poliisille oi-
keutta toimia vastoin joitakin rikosoikeudellisia
kieltoja ilman virkavastuuta. Tällainen virkatoi-
minta on merkittävää muun muassa perustuslais-
sa edellytetyn hallinnon lainalaisuuden periaat-
teen kannalta. Peitetoiminnalla voi olla myös
vaikutuksia virkatoimintaa kohtaan yleisesti
tunnettavaan luottamukseen. Perus- ja ihmisoi-

keuksien näkökulmasta peitetoiminta on ongelmallista erityisesti yksityiselämän suojalle. Peitetoiminnalla on vaikutuksia myös kotirauhan piirissä, ja sillä voi olla merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle.

Ollakseen tehokasta ja turvallista peitetoiminnan tulee pysyä salassa. Paljastumisen estämiseksi laki antaakin mahdollisuuden antaa peiteltäviä tai harhaanjohtavia tietoja ja käyttää vääriä asiakirjoja. Peitehenkilölle voidaan luoda esimerkiksi valehenkilöllisyys.

Poliisilla on oikeus peitetoimintaan tiettyjen vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Peitetoiminnasta päättäminen on keskitetty keskusrikospoliisin päällikölle ja suojelupoliisille kuuluvissa asioissa sen päällikölle. Keskitetty järjestelmä on katsottu tarpeelliseksi peitetoiminnan suojaamiseksi ja oikeusturvasyistä.

Sisäasiainministeriö on antanut peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta asetuksen (499/2001), jonka mukaisesti on asetettu peitetoiminnan ja valeostojen seurantaan poliisihallinnon edustajista koostuva ohjausryhmä. Sen tehtävänä on muun muassa toiminnan ja koulutuksen seuranta, laillisuusvalvonnan kannalta tärkeistä seikoista raportointi ja kehittämisehdotusten tekeminen.

Keskusrikospoliisi on luonut peitetoimintaa varten organisaation, jonka tehtävänä on huolehtia asianmukaisen peitetoimintaa koskevan päätöksenteon ja asianmukaisten käytettävien menettelytapojen turvaamisesta. Peitetoimintailmoituksen saatuaan keskusrikospoliisi on myös korostanut toimenpidettä pyytäneelle muiden

vaihtoehtoisten keinojen käyttöä. Peitetoiminnasta annettavaa koulutusta on myös jatkettu ja sitä on kohdennettu poliisihallinnon eri toimijatahoille. Peitetoimintaa ja valeostoja tekemään voidaan määrätä vain sisäasiainministeriön hyväksymän koulutuksen suorittanut poliisimies, joka on tehtävään vapaaehtoinen, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva ja jolla on riittävä kokemus poliisitoiminnasta.

Peitetoiminta on kertomusvuonna ollut vasta käynnistymässä, joten mitään laillisuusvalvonnan kannalta merkittäviä havaintoja konkreettisisissa tapauksissa ei eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan ole. Valiokunta toteaa, että vuonna 2002 peitetoimintapäätöksiä on tehty vain muutama ja toiminnan kohteena olleiden määrä on ollut alle 10 henkilöä. Vuonna 2003 peitetoiminnan käytön ja sen kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät ovat edelliseen vuoteen verrattuna hieman lisääntyneet. Peitetoimintaa on pääasiallisesti käytetty törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen.

Peitetoiminnan luonne ja siihen liittyvät poliisin henkilöstölle aiheutuvat riskit huomioon ottaen tulee sen käyttö olemaan valiokunnan käsityksen mukaan tulevaisuudessakin pidättyväistä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää perustuslakivaliokunnalle,

että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

HaVL 7/2004 vp — K 10/2003 vp

Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Heli Paasio /sd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Juha Rehula /kesk
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Tapani Tölli /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Ahti Vielma /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Tuula Väättäin /sd
	Esko Kurvinen /kok	vjäs. Petri Salo /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.