

Kuka valvoo poliisia?

**Poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta Poliisihallituksen
kertomusten valossa vuosina 2014-2016**

Juho Ikkala 505517

Kriminologia ja oikeussosiologia

Yhteiskunnallinen turvallisuus 2018

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

7.12.2018

TURUN YLIOPISTO Oikeustieteellinen tiedekunta

JUHO IKKALA: Kuka valvoo poliisia? Poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta
Poliisihallituksen kertomusten valossa vuosina 2014-2016

Tutkielma, 87 s.

Oikeussosiologia ja kriminologia
Joulukuu 2018

Turun yliopiston laaturjärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun
alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

Salaiseen tiedonhankintaan luetaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun mukaiset salaiset pakkokeinot sekä poliisilain (872/2011) 5 luvun mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot. Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan laajasti ymmärrettynä oikeusjärjestyksen mukaisten normien noudattamisen valvontaa. Tutkielmassa selvitetään ensinnäkin, kuinka poliisin salaiset tiedonhankintavaltuudet ovat lisääntyneet lainsäädännössä ja kuinka salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta on kehittynyt. Toiseksi selvitetään, kuinka poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta on järjestetty lainsäädännössä ja käytännössä. Empiirisessä osassa selvitetään, minkälaisia valvontahavaintoja poliisin sisäisessä valvonnassa on tehty ja missä sijaitsevat merkittävimmät ongelmat poliisin sisäisessä valvonnassa tarkastelujaksolla.

Yleisessä osassa menetelmä on lainopillinen ja lähteinä käytetään oikeuskirjallisuutta ja oikeuslähteitä. Empiirisessä osassa aineistona käytetään Poliisihallituksen kertomuksia sisäministeriölle salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta vuosilta 2014-2016. Menetelmänä käytetään sisällönanalyysia ja tarkoituksena on kuvata, missä sijaitsevat suurimmat ongelmakohdat poliisin salaisen tiedonhankinnan sisäisen valvonnan toteutumisessa tarkastelujaksolla.

Poliisin salaiset tiedonhankintavaltuudet ovat 1990-luvulta alkaen tasaisesti lisääntyneet lainsäädännössä. Laillisuusvalvontaa koskevan sääntely on kuitenkin perinteisesti laahannut jälkijunassa. Laillisuusvalvonnan ytimessä on *päätöksentekojärjestelmä*, jolla tarkoitetaan kaikkia niitä muodollisia ja aineellisia edellytyksiä, joita yksittäisessä salaista tiedonhankintaa koskevassa päätöksessä on lain mukaan noudatettava. Salaisen tiedonhankinnan laillisuuden varmistamiseen on luotu myös erityisiä valvontajärjestyjä, jotka voidaan karkeasti jakaa *ulkoiseen valvontaan* ja *sisäiseen valvontaan* sekä *ennakolliseen valvontaan* ja *jälkikäteiseen valvontaan*. Aineiston perusteella suurimmat ongelmat sisäisessä valvonnassa liittyivät päätöksentekojärjestelmän puutteelliseen noudattamiseen ja normien mukaisen valvontamenettelyn puutteelliseen järjestämiseen. Ongelmat poliisin sisäisessä valvonnassa eivät ole välttämättä lainsäädännöllisiä, vaan normien käytännön noudattaminen jättää toivomisen varaa. Tutkielman perusteella poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontaan ja koulutukseen tulisi kohdentaa riittävästi resursseja, jotta valvonta ja valvottava toiminta ylttäisi tosiasiallisesti normien määrittämälle tasolle.

Asiasanat

salainen tiedonhankinta, salaiset pakkokeinot, poliisi, poliisin toimivaltuudet, laillisuusvalvonta, poliisin laillisuusvalvonta, oikeusturva

Lähteet	V
Kirjallisuus	V
Virallislähteet	VII
Oikeustapaukset	IX
Muut lähteet	X
Lyhenteet	X
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimuksen tarkoitus, metodi ja rakenne.....	3
1.3 Tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	6
1.4 Aikaisempi tutkimus	8
1.5 Keskeisiä käsitteitä	11
2 Salaisen tiedonhankinnan ja sen laillisuusvalvonnan kehitys lainsäädännössä	13
2.1 Poliisin toimivaltuuksien ja salaisen tiedonhankinnan historiallinen kehitys.....	13
2.2 Vuoden 2014 esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain uudistus.....	17
2.3 Miksi salaiset tiedonhankintavaltuudet ovat lisääntyneet lainsäädännössä?.....	20
2.4 Poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan synty Suomessa	22
2.5 Salaisen tiedonhankinnan käytön edellytykset ja pakkokeinolain yleiset periaatteet.....	27
3 Poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontajärjestelmä	29
3.1 Laillisuusvalvonnan eri muodot	29
3.2 Sovellettavat lait, asetukset, määräykset ja ohjeet	31
3.3 Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta	33
3.3.1 Salaista tiedonhankintaa koskeva päätöksentekojärjestelmä	34
3.3.2 Sisäinen ennakkollinen valvonta	35

3.3.3	Sisäinen jälkikäteinen valvonta.....	37
3.3.4	Sisäisen valvonnan haasteita	41
3.4	<i>Ulkoinen ennakollinen laillisuusvalvonta</i>	<i>43</i>
3.5	<i>Ulkoinen jälkikäteinen laillisuusvalvonta</i>	<i>48</i>
3.5.1	Eduskunnan oikeusasiamiehen erityisvalvonta.....	48
3.5.2	Kantelut ja salaisen tiedonhankinnan jälki-ilmoitusmenettely	52
3.6	<i>Salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan muotojen keskinäiset suhteet.....</i>	<i>55</i>
4	<i>Poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta poliisihallituksen kertomusten valossa vuosina 2014-2016</i>	<i>57</i>
4.1	<i>Tutkimuskysymykset.....</i>	<i>57</i>
4.2	<i>Aineisto ja menetelmät.....</i>	<i>58</i>
4.3	<i>Tulokset.....</i>	<i>62</i>
4.3.1	Poliisihallituksen tekemät valvontahavainnot.....	62
4.3.2	Poliisiyksiköiden tekemät valvontahavainnot	67
4.3.3	Yhteenveto.....	71
5	<i>Pohdinta ja johtopäätökset</i>	<i>73</i>
5.1	<i>Pohdinta.....</i>	<i>73</i>
5.2	<i>Johtopäätökset</i>	<i>86</i>

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis, Oikeusvaltio – Tuomarivaltio? Teoksessa Oikeusvaltio. Aulis Aarnio – Timo Uusitupa (toim.). Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2002. s. 1-12.

Cameron, Iain, National Security And The European Convention On Human Rights. Juridiska Fakulteten I Uppsala. Årsbok 2000.

Fredman, Markku, Rikosasianajajan käsikirja. Talentum 2013.

Fredman, Markku, Esitutinnan ja pakkokeinojen sääntelyn historiaa. Asiantuntija-artikkeli. Edilex 2016. Julkaistu aiemmin teoksessa Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Edita Publishing Oy 2016.

Fredman, Markku, Pakkokeinoasiat Helsingin käräjäoikeudessa. Defensor Legis N:o 3/2017 s. 535-367.

Garland, David, The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society. Oxford University Press 2001.

Haapamäki, Juha, Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonnasta. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Helsinki 2010. s. 191-201.

Halijoki, Juha, Pakkokeinolain uudistus. Mikä muuttui ja miksi? Defensor Legis N:o 2/2003. s. 139-184.

Hankilanoja, Arto, Poliisin salainen tiedonhankinta – yleisvaltuudesta oikeudellistumiseen. Lisensiaatintutkimus. Turun yliopisto 2012.

Hankilanoja, Arto, Poliisin salainen tiedonhankinta. Talentum. Helsinki 2014.

Helminen, Klaus, Turvallisuusviranomaisten toimivaltasäännösten uudistamistarpeet. Sisäministeriön julkaisu 32/2006.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu, Poliisilaki. Talentum Pro. Helsinki 2012.

Helminen, Klaus – Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen, Marko, Esitutkinta ja pakkokeinot. 5., uudistettu painos. Talentum 2014.

Häkkinen, Esko, Kansantalous-, hyvinvointi-, ja demokratiamalli rikosoikeuden vaihtelun selittäjinä. Oikeus 2016 (45): 3, s. 330-350.

Hörnqvist, Magnus, Risk Assessments and Public Order Disturbances: New European Guidelines for the Use of Force? Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention 2004, 5:1, s. 4-26.

Jonkka, Jaakko, Näkökohtia näyttökynnyksestä. Teoksessa Matkalla pohjoiseen. Professori Jyrki Virolaisen juhlakirja. Rovaniemi 2003. s. 141-156.

Jonkka, Jaakko, Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 48/2004.

Jonkka, Jaakko, Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta. Oikeus 2007 (36); 3. s. 317-324

Jyränki, Antero, Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Oikeusvaltio. Aulis Aarnio – Timo Uusitupa (toim.). Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus 2002. s. 13-26.

Kainulainen, Heini, Poliisit ja rosvot. Salaisen tiedon jäljillä. Teoksessa Salattu, hävetty, vaiettu. Miten tutkia piilossa olevia ilmiöitä. Antti Häkkinen – Mikko Salasuo (toim.). Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 161. Vastapaino 2015.

Ketola, Minna, Modernien tiedonhankintamenetelmien kehittäminen. Teoksessa Rikostorjunnan etulinjassa. Keskusrikospoliisi 80 vuotta. Edita Prima Oy 2006.

Laitinen, Ahti – Aromaa, Kauko, Rikollisuus ja kriminologia. Vastapaino 2005.

Lindstedt, Jukka, Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. Lakimies 7-8/2007 s. 1006-1037.

Metsäranta, Tuomas, Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Painosalama Oy – Turku 2015.

Mäenpää Olli, Laillisuusvalvonnan haasteet. Lakimies 7-8/2009, s.1094-1105.

Neiglick, Kirsi, Klooniin paluu – poliisin toimivaltuuksien kehittämisestä Suomessa. *Oikeus* 2004 (33); 1: s. 25-37.

Niemi, Johanna – de Godzinsky, Virve-Maria, Telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmä. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia* 243. Helsinki 2009a.

Niemi, Johanna – de Godzinsky, Virve-Maria, Telepakkokeinoasiat tuomioistuimissa. *Oikeus* 2009b (38). s. 242-261.

Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi, Ylin laillisuusvalvonta. *Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Tietosanoma* 2011.

Pölönen, Pasi, Salaiset pakkokeinot. *Lakimiesliiton kustannus* 1997.

Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Todistelu oikeudenkäynnissä. *Tietosanoma* 2015.

Reiner, Robert – *The Politics of the Police. Third Edition. Oxford University Press* 2000.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. *Tammi* 2009.

Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. *WSOY* 2000.

Tolvanen Matti, Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön keskeiset muutokset – mikä muuttui? *Defensor Legis* N:o 3/2014. s. 303-312.

Viitanen. Marko, Valvojien valvonta – Mahdoton tehtävä? *Katsaus poliisin valvonta- ja tutkintajärjestelyihin. Oikeus* 2004 (33);1. s. 88-100.

Viitanen Marko, Poliisin rikokset. *Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia* 28/2007.

Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi, Rikosprosessin perusteet. *Rikosprosessioikeus* 1. *WSOY Lakitieto. Gummerus* 2003.

VIRALLISLÄHTEET

Hallituksen esitykset ja lainvalmisteluasiakirjat

HE 57/1994 vp: Hallituksen esitys poliisilainiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 22/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi

HE 52/2002, vp: Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

HE 222/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistamiseksi.

HE 224/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 202/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 199/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta.

HaVL 40/2014 vp: Hallintovaliokunnan lausunto sisäministeriölle: Epäiltyjen tietojärjestelmä (Epri), henkilötietojen käsittely, valvonta ja tietosuoja.

LaVM 44/2010 vp: Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 46/2014 vp) esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 66/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 222/2010 vp) esitutkinta ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 32/2013 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 14/2013) laeksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeksi.

Laillisuusvalvontakertomukset

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017.

Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2014 (POHA 2014).

Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2015 (POHA 2015).

Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2016 (POHA 2016).

Määräykset ja ohjeet

POL-2014-3305: Poliisihallituksen määräys salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (Salpa-määräys 2014).

POL-2016-17212: Poliisihallituksen ohje: Sisäinen laillisuusvalvonta ja eräät muut oikeudelliset asiat poliisissa.

POL-2018-11889: Poliisihallituksen määräys salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (Salpa-määräys 2018).

Muut virallislähteet

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85-86/1998)

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on the Democratic Oversight of the Security Services. Adopted by the Venice Commission At its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007). (Venetsian komissio 2007)

Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta. Työryhmän mietintö SM063:00/2011. Sisäministeriön julkaisut 19/2013. Sisäasiainministeriö 2013.

Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintatyöryhmänmietintö. Puolustusministeriö 2015.

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein oikeus

KKO:2007:7

KKO:2009:54

Korkein hallinto-oikeus

KHO 4078/2016

Hovioikeus

I-SHO:2018:5

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Malone v. UK (2.8.1984)

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

AOA 1858/2/00 (4.4.2001)

EOA 13/2/16 (8.11.2017)

MUUT LÄHTEET

Helsingin Sanomat 19.11.2013: Helsingin huume poliisin valvonta on olematonta. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002690153.html>, noudettu 7.5.2018

Helsingin Sanomat 24.11.2014: Helsingin huume poliisi sai kuuntelulupia antamalle tuomarille väärää tietoa. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002763827.html>, noudettu 7.5.2018

Helsingin Sanomat 14.1.2017: Telepakkokeinoilla puututaan yksityiselämän suojaan – niiden käytön hämäristä perusteluista on ruoskittu niin poliisia kuin tuomareitakin. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005045743.html>, noudettu 7.5.2018

Helsingin Sanomat 3.5.2018: Korkealle poliisijohdolle syytteet Helsingin huume poliisin valvonnan laiminlyömisestä – Paatero: ”Vuoden ajan tämä on ollut mielessä jokaisena päivänä ja jokaisena yönä”. <https://www.hs.fi/paivanlehti/03052018/art-2000005664938.html>, noudettu 4.5.2018

Helsingin Sanomat 14.8.2018: Syyttäjä: Helsingin huume poliisin tietolähdetoimintaa oli käytännössä mahdotonta valvoa – poliisijohdon virkarikosjutun käsittely alkoi. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005790324.html>, noudettu 5.12.2018

LYHENTEET

EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EPSA	Valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014)
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HE	Hallituksen esitys
HO	Hovioikeus
KKO	Korkein oikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
OK	Oikeudenkäymiskaari
POHA	Poliisihallitus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PKL	Pakkokeinolaki
PolL	Poliisilaki
RL	Rikoslaki

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Tutkimusaiheeni on poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta. Tutkimuksessa selvitän, kuinka poliisin salaiseen tiedonhankintaan kohdistuva laillisuusvalvonta on Suomessa käytännössä järjestetty ja kuinka laillisuusvalvonta on Poliisihallituksen vuosikertomusten perusteella toteutunut. Käsittelen myös sitä, kuinka salaista tiedonhankintaa ja laillisuusvalvontaa koskeva sääntely on kehittynyt suomalaisessa lainsäädännössä.

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun mukaisia rikosten esitutkinnassa käytettäviä *salaisia pakkokeinoja* sekä myös poliisilain (872/2011) 5 luvun mukaisia *salaisia tiedonhankintakeinoja*, joita käytetään rikosten estämiseen ja paljastamiseen sekä vaaran torjumiseen. Yleisimmin käytettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja ovat esimerkiksi telekuuntelu ja -valvonta. Leimallista salaiselle tiedonhankinnalle on se, että se tapahtuu kohteeltaan salassa ja tuomioistuimen päätöksellä se voi jäädä lopullisestikin salaiseksi.¹

Poliisin salaisen tiedonhankinnan käyttö, laillisuusvalvonta ja erityisesti valvonnan epäkohdat ovat olleet esillä mediassa.² Epäselvyyksiä ja väärinkäytöksiä on Helsingin Sanomien mukaan ilmennyt ainakin tietolähdetoiminnan ja telepakkokeinojen käytössä. Helsingin Sanomien vuonna 2014 tekemän selvityksen mukaan Helsingin huumeepoliisi on antanut käräjäoikeudelle vääriä tietoja hakiessaan telepakkokeinolupia.³ Myös vuonna 2017 Helsingin Sanomat on raportoinut uusista epäselvyyksistä poliisin telepakkokeinolupa-asioissa.⁴ Telepakkokeinoasiat kuuluvat poliisin käytettävissä oleviin salaisiin tiedonhankintakeinoihin.

Lisäksi toukokuussa 2018 useita poliisin korkeita johtohenkilöitä vastaan nostettiin syytteitä virkavelvollisuuden rikkomisesta liittyen laillisuusvalvonnan laiminlyönteihin koskien

¹ EOA 2016, s. 193.

² <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002690153.html> (luettu 7.5.2018)

³ <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002763827.html> (luettu 7.5.2018)

⁴ <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005045743.html> (luettu 7.5.2018)

Helsingin huumeupoliisin tietolähdetoimintaa.⁵ Tapahtumien myötä keskustelua on herännyt poliisin toimintatavoista, käytännöistä ja poliisin laillisuusvalvonnan tilasta. Tapaus on ravistellut luottamusta poliisin toimintaan kokonaisuudessaan ja asioiden selvittely jatkuu todennäköisesti vielä pitkään.

Suomessa poliisin salaiseen tiedonhankintaan liittyvät toimivaltuudet ovat viimeisten vuosikymmenien aikana lisääntyneet huomattavasti lainsäädännössä. Uudistuksia on tehty useita ja nopealla tahdilla. Vuonna 2014 voimaan tulleet pakkokeinolaki (806/2011) ja poliisilaki (872/2011) uudistivat poliisin toimivaltuuksien sääntelyä ja samalla salaisia tiedonhankintakeinoja lisättiin lainsäädännössä. Kehityssuunta näyttää olevan, että toimivaltuuksia vastaisuudessa lisätään. Nyt eduskuntakäsittelyssä on siviilitiedustelua koskeva hallituksen esitys (HE 202/2017), mikä edelleen lisäisi poliisiorganisaation käytettävissä olevia salaisia tiedonhankintavaltuuksia.

On toki huomioitava, että osittain poliisin toimivaltuuksien lisääntymisessä säädännäisessä oikeudessa on kysymys toimivaltuuksien *oikeudellistumisesta*, eli siitä, että jo olemassa olevia tai ainakin poliisin tavanomaisesti käyttämiä tiedonhankintakeinoja on pyritty tarkemmin määrittelemään lainsäädännössä.⁶ Tämä osaltaan voi myös parantaa mahdollisuuksia asianmukaiseen laillisuusvalvontaan.

Salaisen tiedonhankinnan käytössä vastakkain joutuvat perustuslailla suojatut perusoikeudet ja vakavien rikosten selvittämisintressi. Lienee selvää, että rikollisuus voitaisiin poistaa yhteiskunnasta lähes kokonaan, mikäli valvontaa tehostettaisiin totaalisesti. Useimmissa yhteiskunnissa on kuitenkin hyväksytty, että ylimitoitettu valvonta aiheuttaisi vakavampia haittoja kuin rikollisuudesta aiheutuvat haitat.⁷ *Pölösen* mukaan kaikessa rikosprosessiin liittyvässä tiedonhankinnassa on lähdettävä siitä, että ”*totuutta ei ole tutkittava millä tavoin ja millä kustannuksilla hyvänsä*”.⁸

⁵ <https://www.hs.fi/paiVANlehti/03052018/art-2000005664938.html> (luettu 4.5.2018) Tietolähdetoiminta kuuluu poliisin salaiseen tiedonhankintaan.

⁶ Hankilanoja 2014, s. 237.

⁷ Hankilanoja 2014, s. 3. Kts. myös Reiner 2000, s. 196.

⁸ Pölönen 1997, s. 1.

Salainen tiedonhankinta kohdistuu monien perusoikeuksien ydinalueeseen, kuten yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Tiedonhankinnan salaisesta luonteesta johtuen tämä tapahtuu kohdehenkilön tietämättä. Näin ollen oikeusturvakäytökset ovat korostetun tärkeitä niin salaisen tiedonhankinnan kohteeksi joutuvien kuin koko oikeudellisen järjestelmän legitimitetin kannalta.⁹ Oikeusturvan säilymisen kannalta salaisten tiedonhankintavaltuuksien lisääntyminen edellyttää, että näiden keinojen käytön laillisuusvalvontajärjestelyihin kiinnitetään riittävällä tavalla huomiota.

Poliisin laillisuusvalvonta on yleisesti ottaen kiistanalainen ja hankala aihe rikosoikeudellisessa järjestelmässä. Poliisin toimintaa voidaan luonnollisesti kontrolloida sääntelyn keinoin, mutta poliisitoiminnan luonteesta johtuen poliisille jää aina tietty määrä harkintaa ja tulkintatilanteita toimiessaan käytännön tilanteissa. Tästä syystä monissa yhteiskunnissa on katsottu tarpeelliseksi luoda oikeussuojakeinoja, jotta kansalaisten oikeusturva mahdollisissa poliisin väärinkäytöstilanteissa voisi toteutua.¹⁰ Tässä tutkimuksessa käsitellään niitä järjestelyjä, joita suomalaisessa oikeusjärjestelmässä on katsottu tarpeelliseksi ottaa käyttöön poliisin salaisen tiedonhankinnan lainmukaisuuden varmistamisessa.

1.2 Tutkimuksen tarkoitus, metodi ja rakenne

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, kuinka poliisin salaiseen tiedonhankintaan kohdistuva laillisuusvalvonta on lainsäädännössä ja käytännössä järjestetty ja kuinka laillisuusvalvonta on käytännössä toteutunut. Kiinnostuksen kohteena on salaisen tiedonhankinnan erityiset laillisuusvalvonnan muodot, joita ovat poliisin *sisäinen valvonta*, *tuomioistuinvalvonta* sekä *oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta*.

Tutkimus sijoittuu lähtökohtaisesti oikeussosiologian alaan, mutta tutkimuksella on liityntöjä myös poliisioikeuteen ja prosessioikeuteen. Tutkimuksen yleisessä osassa lähestymistapa on oikeusdogmaattinen eli tarkoituksena on tulkita ja systematisoida poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontajärjestelmää koskevaa sääntelyä. Tutkimuksen empiirisessä osassa puolestaan kiinnostuksen kohteena on se, kuinka tämä laillisuusvalvontajärjestelmä

⁹ EOA 2016, s. 194.

¹⁰ Kts. Reiner 2000, s. 168-169.

toimii käytännössä. Empiirisessä osuudessa näkökulma on puhtaasti oikeussosiologinen, sillä tarkoituksena on tutkia sitä, *kuinka laki toteutuu käytännössä*.¹¹

Tutkimus paikantuu lähimmin oikeussosiologian alaan, sillä leimallista tutkimukselle on lainopillisen ja empiirisen tutkimusperinteen yhdistäminen ja keskeinen tutkimuskohde on lain käytännön toteutuminen yhteiskunnassa. Tiedonintressi on oikeussosiologinen, mutta lain sisällön selvittämiseen on kuitenkin ensin käytettävä oikeusdogmaattista lähestymistapaa.¹² Oikeutta ei tutkimuksessa käsitellä puhtaasti autonomisena järjestelmänä¹³, vaan *Tuorin* hahmotteleman *kriittisen oikeuspositivismin* hengessä oikeuden pinnanalaisille tasoille nähdään kerrostuneen tiettyjä moraalisia ja eettisiä periaatteita, kuten perus- ja ihmisoikeudet, jotka asettavat rajoituksia lainsäätäjälle ja muille valtionelinten toimivallalle.¹⁴

Tutkimuksessa oikeus nähdään avoimena järjestelmänä, jonka kehitystä määrittävät järjestelmän ulkopuoliset tekijät, mutta oikeuden sisäisten prosessien kautta.¹⁵ Tutkimuksessa omaksutaan näin ollen näkemys *oikeuden suhteellisesta autonomiasta*, minkä mukaisesti oikeus toimii erillään yhteiskunnallisista ja moraalisisista arvoista ja tavoitteista, mutta ainoastaan suhteellisesti. Oikeuden ulkopuolinen aines ja arvovalinnat vaikuttavat näin ollen jossain määrin oikeudelliseen harkintaan.¹⁶

Tutkimus jakaantuu kahteen osuuteen, yleiseen osaan sekä empiiriseen osaan. Ensin katsauksen poliisin salaista tiedonhankintaa koskevaan aikaisempaan tutkimukseen ja käyn läpi keskeisiä käsitteitä. Tutkimuksen yleisessä osassa käsittelem poliisin salaista tiedonhankintaa ja sen laillisuusvalvontaa tutkimuskirjallisuuden sekä viranomaisasiakirjojen valossa. Toisessa,

¹¹ Kts. Alvessalo – Ervasti 2006, s. 6-11.

¹² Alvessalo – Ervasti 2006, s. 8.

¹³ Oikeuden autonomialla viitataan siihen, että oikeus on ymmärrettävissä vain sen omilla termeillään riippumatta sosiaalisesta tai yhteiskunnallisesta kontekstista (kts. Alvessalo – Ervasti 2006, s. 7).

¹⁴ Tuori 2000, s. 296-297.

¹⁵ Metsäranta 2015 s. 14-15. Kts. myös Tuori 2000, s. 163 ja s. 216.

¹⁶ Metsäranta 2015, s. 15. Oikeudellisten periaatteiden ero moraalisisista periaatteista on siinä, että oikeudellisilla periaatteilla on oltava institutionaalinen tuki laissa, lain esitöissä tai vakiintuneissa käytännöissä. Näitä ehtoja taas ei ole mahdollista tyhjentävästi määritellä, mikä johtaa siihen, että ero moraalisiin periaatteisiin on vain suhteellinen. Ajatus *oikeuden suhteellisesta autonomiasta* perustuu *Hannu Tolosen* näkemyksiin kirjoituksessa: Säännöt, periaatteet, tavoitteet. Oikeuden, moraalien ja politiikan suhteesta. Teoksessa *Oikeustiede - Juresprudentia XXII: 1989*, s. 337-384.

empiirissä osuudessa tarkastelen poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan käytännön toteutumista empiirisen aineiston perusteella.

Luvussa 2 tarkastelen poliisin salaisten tiedonhankintavaltuuksien historiaa sekä salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan kehitystä Suomen lainsäädännössä. Käyn läpi sääntelyn kehitystä pääpiirteisesti vuoden 2014 pakkokeinolain sekä poliisilain kokonaisuudistukseen saakka. Käyn myös yleisellä tasolla läpi voimassa olevan oikeuden mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot sekä niiden käytön edellytykset ja salaisen tiedonhankinnan kannalta merkitykselliset pakkokeinolain yleiset periaatteet.

Luvussa 3 käsittelen sitä, kuinka poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta on järjestetty sekä lainsäädännössä että käytännössä. Ensin käyn läpi järjestelmän yleiset piirteet ja sovellettavat säännökset. Tämän jälkeen käsittelen salaisen tiedonhankinnan päätöksentekojärjestelmää ja erilaisia salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan muotoja. Tarkoituksena tässä luvussa on systematisoida eri valvonnan muotoja ja luoda selkeä yleisesitys poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontajärjestelmästä. Lähteinä tutkimuksen yleisessä osuudessa käytän oikeuskirjallisuutta, viranomaisasiakirjoja sekä oikeuslähteitä.

Luku 4 muodostaa tutkimuksen empiirisen osuuden. Tässä luvussa tarkastelen poliisin salaisen tiedonhankinnan sisäisen laillisuusvalvonnan käytännön toteutumista vuosina 2014-2016. Aineistona käytän *Poliisihallituksen kertomuksia sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuosilta 2014-2016*. Tarkoituksena on kuvailla laillisuusvalvonnassa ilmeneviä valvontahavaintoja ja havaintojen perusteella paljastaa, missä sijaitsevat salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan keskeisimmät ongelmakohdat. Käytän menetelmänä sisällönanalyysiä ja luokittelen kertomuksista ilmeneviä valvontahavaintoja.

Luvussa 5 tarkastelen empiirisen analyysin tuloksia aiemmissä luvuissa esitetyn salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontajärjestelmän valossa. Pohdin myös yleisemmällä tasolla salaista tiedonhankintaa, sen laillisuusvalvontaa ja näihin teemoihin läheisesti liittyviä kysymyksiä. Lopuksi esitän yhteenvetona tutkimuksen keskeiset johtopäätökset.

1.3 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Taustoittavat tutkimuskysymykset	Lähdeaineisto	
<p>1. Kuinka poliisin salaiset tiedonhankintavaltuudet ovat lisääntyneet lainsäädännössä viime vuosikymmenten aikana?</p> <p>2. Kuinka salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta on lainsäädännössä kehittynyt?</p>	<p>oikeuskirjallisuus</p> <p>viranomaisasiakirjat</p> <p>oikeuslähteet</p>	
<p>3. Kuinka poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta on voimassa olevan oikeuden mukaan järjestetty?</p>	<p>oikeuskirjallisuus</p> <p>viranomaisasiakirjat</p> <p>oikeuslähteet</p>	
Empiiriset tutkimuskysymykset	Lähdeaineisto	
<p>1) Minkälaisia valvontahavaintoja Poliisihallituksen laillisuusvalvontakertomuksista vuosilta 2014-2016 ilmenee?</p> <p>1a) Minkälaisia valvontahavaintoja Poliisihallitus on tarkastustoiminnassaan tehnyt poliisiyksiköiden osalta?</p> <p>1b) Minkälaisia valvontahavaintoja</p>	<p>Poliisihallituksen kertomukset salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta vuosilta 2014-2016.</p>	

<p>poliisiyksiköt ovat tarkastustoiminnassaan tehneet?</p> <p>2) Mitkä ovat merkittävimmät puutteet poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa aineiston perusteella?</p>		
--	--	--

Tässä tutkimuksessa laillisuusvalvonnan ulkopuoliset järjestelyt, esimerkiksi virkamiesoikeudelliset menettelyt sekä poliisirikosten tutkintamenettelyt jäävät käsittelyn ulkopuolelle. Lisäksi osa salaisista tiedonhankintakeinoista on niin salaisia, ettei niiden laillisuusvalvonnan tutkiminen julkisten asiakirjojen perusteella ole mielekästä. Tästä syystä tässä tutkimuksessa ei käsitellä kattavasti niin sanottujen *erityisten salaisten tiedonhankintakeinojen* eli *peitetöiminnan, valeoston, tietolähdetoiminnan* sekä *valvotun läpilaskun* laillisuusvalvontaa. Tutkimuksessa esitetyt huomiot ovat kuitenkin nähdäkseni yleisellä tasolla sovellettavissa myös näiden salaisten tiedonhankintakeinojen laillisuusvalvontaan.

Tutkimuksessa ei myöskään käsitellä poliisin valtakunnallisten yksikköjen, kuten keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin, laillisuusvalvontaa. Huomio kohdistuu näin lähtökohtaisesti poliisiyksikköjen suorittaman ns. ”tavallisen” salaisen tiedonhankinnan¹⁷ laillisuusvalvonnan järjestämiseen ja toteutumiseen. Niin ikään tutkimuksessa esitetyt huomiot ovat kuitenkin myös sovellettavissa poliisin valtakunnallisten yksikköjen laillisuusvalvonnan järjestämiseen.

¹⁷ ”Tavallisilla” salaisilla tiedonhankintakeinoilla tarkoitan pakkokeino- ja poliisilain mukaisia *telepakkokeinoja* ja *tarkkailutyypisiä keinoja* (kts. luku 2.2, s. 18)

1.4 Aikaisempi tutkimus

Poliisin salaista tiedonhankintaa ja erityisesti sen laillisuusvalvontaa koskevaa tutkimusta on Suomessa tehty suhteellisen vähän. Tämä johtunee siitä, että ensimmäiset säännökset salaisesta tiedonhankinnasta säädettiin pakkokeino- ja poliisilaissa vasta vuonna 1995. Aikaisemmin poliisin salainen tiedonhankinta oli sääntelemätöntä ja sen katsottiin kuuluvan poliisin tavanomaiseen yleisvaltuuteen.¹⁸ Tässä kappaleessa esittelen lyhyesti asiaa koskevaa tutkimuskirjallisuutta painottaen poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontaan kohdistuvaa tutkimusta.

Perinteisesti poliisin salaista tiedonhankintaa on tutkittu perusoikeuksien, erityisesti yksityisyyden suojan näkökulmasta. Oikeustieteen piirissä on käyty runsaasti keskustelua siitä, missä määrin kansalaisten perusoikeuksia (esimerkiksi yksityisyyden -, kotirauhan – ja luottamuksellisen viestin suoja) on mahdollista rajoittaa kansallisen turvallisuuden nimissä.¹⁹

Keskeinen kiinnostuksen kohde tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole perusoikeuksien ja poliisin toimivaltuuksien välinen ristiriita vaan poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta. Perus- ja ihmisoikeudet asettavat kuitenkin viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnalle tiettyjä perusedellytyksiä, joten edellä mainittu problematiikka on otettava tutkimuksessa huomioon.

Salaisia tiedonhankintakeinoja ovat Suomessa tutkineet ensinnäkin *Pasi Pölönen* teoksessaan *Salaiset pakkokeinot (1997)* ja väitöskirjatasolla *Tuomas Metsäranta* teoksessaan *Salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja (2015)*. Molemmissa tutkimuksissa näkökulmana on pääasiallisesti yksityiselämän suojan sekä rikosvastuun toteuttamisintressin välinen ristiriita.²⁰ Kuitenkin erityisesti *Metsäranta* on väitöskirjansa loppuvaiheessa kuvannut myös salaisten tiedonhankintakeinojen laillisuusvalvontajärjestelmää ja arvioinut sen toteutumista sekä myös vaihtoehtoisia toteuttamistapoja.²¹

¹⁸ Hankilanoja 2014, s. 69-70.

¹⁹ Kts. esim. Pölönen 1997 ja Metsäranta 2015.

²⁰ Pölönen 1997, s. 8 ja Metsäranta 2015, s. 9.

²¹ Metsäranta 2015, s. 288-328.

Arto Hankilanojan lisensiaatintutkimus *Poliisin salainen tiedonhankinta – yleisvaltuudesta oikeudellistumiseen (2012)* edustaa poliisin salaisen tiedonhankinnan oikeussosiologista ja historiallista tutkimusta. Tutkimuksen pohjalta *Hankilanoja* on kirjoittanut kirjan *Poliisin salainen tiedonhankinta (2014)*. *Hankilanoja* tarkastelee viranomaisasiakirjojen valossa sitä, miten poliisin salaiseen tiedonhankintaan liittyvä sääntely, ohjaus ja valvonta ovat kehittyneet ja toteutuneet vuosina 1992-2011.

Hankilanojan keskeinen johtopäätös tutkimuksessa on, että vaikka poliisin salaisten tiedonhankintavaltuuksien käyttö ei tosiasiallisesti vastaa kaikilta osin voimassa olevia oikeusnormeja, on laillisuusvalvonnan tila kokonaisuutena arvioiden hyvällä tasolla.²² *Hankilanojan* mukaan laillisuusvalvonta tuo väistämättä esiin poliisin toiminnan oikeudelliset epäkohdat, mutta poliisin salaista tiedonhankintaa tulisi tarkastella myös muista näkökulmista. Valtaosa salaisen tiedonhankinnan käytöstä on ollut *Hankilanojan* mukaan moitteetonta ja sääntely toimivaa. Tällä on ollut vaikutusta siihen, että Suomessa rikosten selvitysprosentti on kansainvälisessä vertailussa korkeaa luokkaa.²³

Entinen eduskunnan oikeusasiamies sekä oikeuskansleri *Jaakko Jonkka* on tehnyt keskeistä tutkimusta poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja laillisuusvalvonnasta ja sen haasteista ylipäänsä. *Jonkka* toimi vuonna 2004 sisäministeriön asettamana selvitysmiehenä tehtävänänsä selvittää poliisin johtamisjärjestelmää ja sisäistä laillisuusvalvontaa. Selvityksen perusteella syntyi teos *Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta (2004)*, jossa esitetään paikoin voimakastakin kritiikkiä poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tilasta. *Jonkka* on esitellyt näkemyksiään laillisuusvalvonnasta ja sen haasteista myös yleisemmällä tasolla artikkelissaan *Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta (2007)*.

Johanna Niemi ja *Virve-Maria de Godzinsky* ovat tutkimuksessaan *Telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmä (2009)* tutkineet empiirisesti telepakkokeinoasioiden käsittelyä tuomioistuimissa. Tutkimus toteutettiin nimenomaisesti vuoden 2014 esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistusta varten perustuslaki- ja lakivaliokunnan ehdotuksesta.²⁴ Aineisto käsitti kaikki marraskuussa 2005 vireille tulleet telepakkokeinoasiat.

²² *Hankilanoja* 2012, s. 13.

²³ *Hankilanoja* 2014, s. 269.

²⁴ *Niemi – Godzinsky* 2009a, s. 1.

Telepakkokeinojen käyttö edellyttää lähes aina tuomioistuimen lupaa, joten tuomioistuimella on keskeinen rooli telepakkokeinojen käyttöön kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa.²⁵ *Tuomioistuinvalvonta* muodostaakin yhden keskeisimmistä elementeistä poliisin salaiseen tiedonhankintaan kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa.

Niemen ja Godzinskyn mukaan lupa-asioiden käsittely kärjäoikeudessa sekä epäillyn oikeusturvaan liittyvä jälki-ilmoitusmenettely toimivat pääsääntöisesti hyvin. Puutteitakin tuomioistuinvalvonnassa havaittiin, kärjäoikeuden lupapäätösten perustelut olivat pääasiallisesti kaavamaisia ja noin kolmanneksessa poliisin lupahakemusten perusteluissa havaittiin parantamisen varaa. Huomionarvoista tutkimuksessa on se, ettei lupahakemuksia aineiston perusteella juurikaan hylätty.²⁶

Tuomioistuinvalvonnan osalta myös *Markku Fredman* on artikkelissaan *Pakkokeinoasiat Helsingin kärjäoikeudessa (2017)* käsitellyt sitä, miten pakkokeinoasioita Helsingin kärjäoikeudessa käsitellään ja millaisiin lopputuloksiin niissä on päädytty.²⁷ *Fredmanin* empiirinen tutkimus kohdistui kaikkiin Helsingin kärjäoikeudessa käsiteltyihin pakkokeinoasioihin ajalta 1.1.2015 – 30.6.2015. Kaikkiaan ratkaisuja oli 2 088, joista salaisiin tiedonhankintakeinoihin luettavia 572.²⁸ Näistä valtaosa oli telepakkokeinoihin liittyviä ratkaisuja (531), joista aineiston perusteella ei hylätty ensimmäistäkään.²⁹

Fredmanin mukaan kaikkien pakkokeinovaatimusten osalta näyttää siltä, että pakkokeinotuomarit äärimmäisen poikkeuksellisesti hylkäävät esitutkintaviranomaisten vaatimuksia. Loppukaneettina *Fredman* toteaa, että ”koska linjana näyttää olevan se, että esitutkintaviranomainen saa kärjäoikeudesta näkemyksensä mukaisen ratkaisun, on viimekädessä kysymys siitä, ettei todellista päätösvaltaa pakkokeinojen osalta käytetä kärjäoikeudessa.”³⁰

²⁵ Niemi – Godzinsky 2009b, s. 242.

²⁶ Niemi – Godzinsky 2009b s. 242.

²⁷ Fredman 2017, s. 353.

²⁸ Fredman 2017, s. 355.

²⁹ Fredman 2017, s. 366.

³⁰ Fredman 2017, s. 367.

Kansainvälisestä tutkimuksesta on syytä nostaa esiin *Iain Cameronin* teos *National Security and the European Convention on Human Rights (2000)*. Tutkimuksessa *Cameron* analysoi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määriteltyjen oikeuksien rajoittamista kansallisen turvallisuuden perusteella. Tutkimuksessa käsitellään muun muassa salaista tiedonhankintaa ja sitä koskevaa EU:n jäsenvaltioiden sääntelyä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa.³¹

Tutkimukseni paikantuu *Jonkan (2004) (2007)*, *Niemen ja Godzinskyn (2006)*, *Hankilanojan (2012)*, *Metsärannan (2015)* ja *Fredmanin (2017)* tutkimusten jatkumoksi, sillä keskeisenä kiinnostuksen kohteena on poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan toteutuminen sekä laillisuusvalvonnassa mahdollisesti ilmenevät ongelmat. Vaikka tämän tutkimuksen painopiste on *poliisin sisäisessä valvonnassa*, on myös *tuomioistuinvallvonnan* sekä *oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan* käsittely tutkimuksen kannalta olennaista. Eri valvontamuodot muodostavat tiiviin kokonaisuuden poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa ja ovat läheisessä vuorovaikutussuhteessa keskenään.

Tutkimukseni kohdistuu vuoden 2014 esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistuksen jälkeiseen tilaan poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa. Lakiuudistuksen jälkeiseltä ajalta poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan tutkimusta ei *Metsärannan* väitöskirjan lisäksi ole ja siinäkin painopiste on yksityisyyden suojan ja salaisen tiedonhankinnan välisissä jännitteissä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on osaltaan täyttää tätä aukkoa.

1.5 Keskeisiä käsitteitä

Pakkokeinoilla tarkoitetaan viranomaisten suorittamia toimenpiteitä, jotka liittyvät tutkittavana olevaan rikokseen ja joilla voidaan puuttua kohteena olevien henkilöiden oikeuspiiriin. Pakkokeinoja ovat esimerkiksi vangitseminen ja telekuuntelu. Pakkokeinolaki on rikosprosessuaalisia pakkokeinojen käyttämistä koskeva yleislaki.³² *Esitutkintaviranomaisilla*

³¹ Kts. *Cameron* 2000, s. 10-20.

³² *Helminen ym.* 2014, s. 2.

tarkoitetaan poliisi-, tulli-, rajavartio ja sotilasviranomaisia, joille on säädetty pakkokeino- tai poliisilaissa salaiseen tiedonhankintaan liittyviä toimivaltuuksia.³³

Salaiset pakkokeinot tarkoittavat pakkokeinolain 10 luvun mukaisia, tapahtuneen rikoksen selvittämiseksi käytettäviä tiedonhankintakeinoja.³⁴ Pakkokeinolain mukaisilla salaisilla pakkokeinoilla siis lähtökohtaisesti pyritään hankkimaan näyttöä jo tapahtuneen rikoksen johdosta. Sen sijaan poliisilaissa säädetään tämän lisäksi *rikosten paljastamiseksi ja estämiseksi* käytettävistä tiedonhankintavaltuuksista. Näistä käytetään poliisilaissa käsitettä *salaiset tiedonhankintakeinot*.³⁵ Selvyuden vuoksi voinee sanoa, että poliisilain mukaisia salaisia tiedonhankintakeinoja käytetään pääsääntöisesti tiedonhankintaan esitutkinnan ulkopuolella.

Tutkimuksen ymmärrettävyyden vuoksi käytän käsitettä *salainen tiedonhankinta* yläkäsitteenä kaikista niistä poliisin salaisista tiedonhankintakeinoista, joista säädetään poliisilain 5 luvussa ja salaisista pakkokeinoista, joista säädetään pakkokeinolain 10 luvussa. *Toimivaltuuksilla* tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä ja keinoja, joita lainvalvontaviranomainen on oikeutettu lain mukaan käyttämään hoitaessaan sille laissa säädettyjä tehtäviä.³⁶

Laillisuusvalvonnalla ei ole Suomen lainsäädännössä yleistä määritelmää ja laillisuusvalvonta on käsitteenä siten jossain määrin epätarkka. Perinteisesti valtiosääntöoikeudessa laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan vain julkiseen hallintoon kohdistuvaa, viranomaisen ulkopuolisen tahon valvontaa, pääasiallisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontaa.³⁷ Tässä tutkimuksessa *laillisuusvalvonnalla* tarkoitetaan kuitenkin laajasti oikeusjärjestyksen mukaisten oikeusnormien noudattamisen valvontaa. Merkitystä valvovalle taholle ei anneta. Käytän laillisuusvalvonnan käsitettä yläkäsitteenä kuvaamaan sekä viranomaisen *sisäistä valvontaa* että *ulkoista valvontaa*.³⁸

³³ Ks. Hankilanoja 2014, s. 3.

³⁴ Hankilanoja 2012 s. 10.

³⁵ Hankilanoja 2012 s. 10.

³⁶ Hankilanoja 2014, s. 4.

³⁷ SM063:00/2011, s. 8.

³⁸ SM063:00/2011, s. 8.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan jonkin organisaation sisällä järjestettyä laillisuus- tai muuta valvontaa. *Ulkoisella valvonnalla* puolestaan tarkoitetaan jonkin organisaation ulkopuolisen tahon organisaatioon kohdistamaa valvontaa. Keskeisimpiä tahoja, jotka kohdistavat poliisiin ulkoista valvontaa ovat valtioneuvoston oikeuskansleri sekä eduskunnan oikeusasiamies.³⁹

Oikeudellistumisella tarkoitetaan kehitystä, jossa aikaisemmin sääntelemättömiä ilmiöitä tuodaan oikeudellisen sääntelyn piiriin. Ilmiön oikeudellistuminen johtaa siihen, että aiemmin muun kuin oikeudellisen koneiston kautta ratkaistuja ongelmia käsitellään juridiikan keinoin.⁴⁰ Oikeudellistuminen voi lisätä yhteiskuntaelämän ennustettavuutta ja säännönmukaisuutta, mutta siinä piilee myös vaara epäasianmukaisen vallankäytön tai kontrollin oikeuttamiseen, jos periaatteessa mitä tahansa voidaan määritellä lainmukaiseksi.⁴¹

2 SALAISEN TIEDONHANKINNAN JA SEN LAILLISUUSVALVONNAN KEHITYS LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

2.1 Poliisin toimivaltuuksien ja salaisen tiedonhankinnan historiallinen kehitys

Suomessa poliisilla on perinteisesti ollut laaja toimivalta, joka on perustunut tavanomaiseen oikeuteen. Lähtökohta oli päinvastainen kuin nykyään: katsottiin, että poliisilla oli valtuudet suorittaa lailliset tehtävänsä kaikilla niillä keinoilla, joita ei erikseen laissa ollut kielletty. Tällainen poliisin yleisvaltuus on määritelty ”*vallaksi kajota hallintoalamaisen vapauspiiriin silloin, kun kajoaminen osoittautuu välttämättömäksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta, vaikka valtuussäännös ei säädännäiseen lakiin sisältyisikään.*”⁴²

Tänä päivänä oikeusvaltion ytimessä on valtion toiminnan laillisuusvaatimus eli valtion ja viranomaisten toiminnan sitominen oikeuteen.⁴³ Perustuslain 1 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan ”*julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava*

³⁹ SM063:00/2011, s. 9.

⁴⁰ Hankilanoja 2014, s. 17.

⁴¹ Hankilanoja 2014, s. 25.

⁴² Helminen ym. 2012, s. 177-178. Yleisvaltuuden määritelmä: Veli Merikoski.

⁴³ Aarnio 2002, s. 1.

tarkoin lakia”. Oikeusvaltion keskeisiä tavoitteita ovat mielivallan ehkäiseminen, turvallisuus ja ennustettavuus.⁴⁴

Suomessa poliisin yleistoimivaltuuden aikana toimivaltuuksille ei ollut olemassa lakitasoista säännöspohjaa. Näin ollen yleisvaltuus ei myöskään ollut nykyaikaisen legaliteettiperiaatteen mukaista eikä täyttänyt oikeusvaltion keskeisiä vaatimuksia.⁴⁵ Poliisi on kuitenkin tiettävästi käyttänyt salaista tiedonhankintaa jo ennen kuin tiedonhankintaa koskevista toimivaltuuksista on säädetty laissa, todennäköisesti jo siitä saakka, kun poliisi instituutiona on perustettu.⁴⁶

Vuonna 1967 voimaan tullutta ensimmäistä poliisilakia (84/1966) voidaan pitää poliisioikeudellisena käännekohtana, jolloin katsottiin ensimmäisen kerran, että on aika luopua poliisin ”yleisvaltuudesta” laillisten tehtävien hoitamiseen. Lain eduskuntakeskustelussa syntyi selvää pyrkimystä kohti poliisin toimivallan laintasoista sääntelyä.⁴⁷ Lakisidonnaisuuden periaatteen täysimääräiseen toteutumiseen poliisin toimivaltakysymyksissä ei kuitenkaan vielä päästy. Ensimmäinen esitutkintalaki sekä pakkokeinolaki tulivat voimaan vasta vuonna 1989. Tuolloinkaan lakiin ei vielä sisällytetty salaisiin tiedonhankintakeinoihin kuuluvia valtuuksia, vaikka poliisikomitean mietintöön olikin sisällytetty ehdotus puhelinkuuntelun sallimisessa tiettyjen vakavien rikosten osalta.⁴⁸

Välittömästi lakien tultua voimaan alkoi osittaisuudistusten ja -korjausten sarja ja lait muodostuivat lopulta epäyhtenäisiksi. Suuria paineita uudistuksille loivat myös Suomen liittyminen Euroopan unioniin sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja perusoikeusajattelun korostuminen suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Eduskunta alkoikin 2000-luvulla vaatia esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistusta, joka lopulta saatettiin voimaan vuonna 2014.⁴⁹

⁴⁴ Jyränki 2002, s. 18.

⁴⁵ Hankilanoja 2014, s. 70.

⁴⁶ Hankilanoja 2014, s. 69. Kts. myös Neiglick 2004, s. 30.

⁴⁷ Helminen ym. 2012, s. 177-178.

⁴⁸ Fredman 2016, s. 19.

⁴⁹ Fredman 2016, s. 21.

Ensimmäisen kerran salaisesta tiedonhankintakeinosta säädettiin vuonna 1992 (TeletointaL 676/92). Kysymys oli poliisin oikeudesta saada rikoksen selvittämiseksi tietoja teleyritykseltä puheluliikenteen tunnistetietoja. *Hankilanoja* katsoo, että tästä alkoi poliisin salaiseen tiedonhankintaan liittyvien toimivaltuuksien lakitasoisen sääntelyn ajanjakso. Kyseisen lain säätämisen myötä poliisin salainen tiedonhankinta on sittemmin voimakkaasti oikeudellistunut. *Hankilanojan* mukaan poliisin yleistoimivaltuuteen perustunut kausi salaisen tiedonhankinnan näkökulmasta päättyi viimeistään vuoden 2014 esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistukseen.⁵⁰

Poliisilakiin säädettiin ensimmäiset pykälät salaisista tiedonhankintakeinoista vuonna 1995. Poliisilain (493/95) 3 luvussa säädettiin tarkkailusta sekä teknisestä tarkkailusta (seuranta, katselu ja kuuntelu). Poliisilain säätämisen keskeisenä tavoitteena oli sitoa poliisin toimivaltuudet tarkemmin lakiin ja poistaa hätävarjelu- tai pakkotilasäännöksiin sekä poliisin yleistoimivaltuuteen perustuvia toimivaltuuksia. Perusoikeuksien merkityksen kasvu sekä kehittyvän tekniikan luomat uudet tiedonhankintamahdollisuudet edellyttivät hallituksen esityksen mukaan lakitasoista sääntelyä.⁵¹

Samana vuonna pakkokeinolakiin lisättiin salaisia pakkokeinoja koskeva 5a luku (PKL 403/1995), jossa säädettiin telekuuntelusta, televalvonnasta sekä teknisestä tarkkailusta.⁵² Lain esitöissä keinoja perusteltiin rikosoikeudellisen järjestelmän tehokkuudella eli sillä, että mahdollisimman suuri osa rikoksista saataisiin selvitettyä. Lisääntyneen järjestäytyneen ja suunnitelmallisen sekä kansainvälisen rikollisuuden uhka huomioiden poliisilla oli hallituksen esityksen mukaan oltava riittävät mahdollisuudet vastatoimiin.⁵³

Lakisidonnaisuuden toteuttaminen kansalaisten perusoikeuksiin puuttuvista viranomaisten toimivaltuuksista ei kuitenkaan vuoden 1995 uudistuksissa vielä täysin toteutunut, sillä uudistuksen jälkeen on toteutettu useita salaista tiedonhankintaa koskevien lakien osittaisuudistuksia.⁵⁴ Peitetoimintaa ja valeostoa koskevat säännökset sisällytettiin poliisilakiin

⁵⁰ *Hankilanoja* 2014, s. 70-71.

⁵¹ HE 22/1994, s. 4.

⁵² *Hankilanoja* 2014, s. 74.

⁵³ HE 22/1994, s. 9-10.

⁵⁴ *Hankilanoja* 2014, s. 75.

vuonna 2001 voimaan tulleella lailla poliisilain muuttamisesta (21/2001), vaikka tiettävästi kyseistä toimintaa on harjoitettu poliisissa jo 1960-luvulta lähtien.⁵⁵ Vastaavasti ensimmäiset tietolähdetoimintaa koskevat toimivaltasäännökset lisättiin poliisilakiin vuonna 2005 voimaan tulleella lailla poliisilain muuttamisesta (525/2005).⁵⁶

Pölösen mukaan lakisidonnaisuuden kattavampi toteuttaminen oli välttämätöntä, jotta voimakkaasti yksilön perusoikeuksiin kajoavat poliisin toimenpiteet olisivat perustuslain sekä kansainvälisen vertailun edellyttämällä tavalla riittävän tarkkarajaisia ja täsmällisesti säänneltyjä. Uudet teknologiset mahdollisuudet loivat uudenlaisia tapoja valvontaan sekä tiedonhankintaan, mutta toimivallan johtaminen tavanomaisoikeudelliselta pohjalta tällaisten keinojen käyttöön oli uudenaikaisessa perusoikeusjärjestelmässä kestävä.⁵⁷

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 85-86/1998) taataan jokaiselle oikeus yksityiselämän suoja (8 artikla). Artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset saavat puuttua yksityiselämän suojaan vain, jos puuttumisen perusteesta on säädetty laissa ja se on välttämätöntä muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai rikollisuuden estämiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on ollut esillä monia tapauksia, joissa on käsitelty artiklan 8(2) mukaista lakisidonnaisuuden vaatimusta. Salaisen tiedonhankinnan osalta mainittakoon telekuuntelua koskeva varhainen tapaus *Malone v. UK*, jossa tuomioistuin totesi, että lain on oltava riittävän selkeä, jotta kansalaiset voivat saada asianmukaisen tiedon niistä olosuhteista ja edellytyksistä, joiden vallitessa viranomaiset ovat oikeutettuja puuttumaan salaisesti henkilön yksityiselämän suojaan.⁵⁸

Suomen liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja perustuslain (731/1999) säätämistä voidaan pitää käännekohtana suomalaisessa perus- ja ihmisoikeusajattelussa. Yksittäisistä säännöksistä eniten salaisen tiedonhankinnan sääntelyyn vaikuttaa perustuslain 10 §: eli yksityiselämän, kotirauhan ja viestinnän suoja. Pykälän 3 momentin mukaan ”*lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan*

⁵⁵ Hankilanoja 2014, s. 80-81.

⁵⁶ Hankilanoja 2014, s. 85.

⁵⁷ Pölönen 1997, s. 32-34.

⁵⁸ *Malone v. UK*, kohta 67. Kattavammin EIT:n ratkaisukäytännöstä lakisidonnaisuuden vaatimuksesta salaisessa tiedonhankinnassa kts. Cameron 2000, s. 102-109.

piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää myös välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.”⁵⁹

Perustuslakivaliokunnan on siten arvioitava ne rikokset, joiden tutkinnassa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi viestinnän suojaa loukkaavia salaisia tiedonhankintakeinoja. Huomiota arvioinnissa on kiinnitettävä yksilön ja yhteiskunnan turvallisuuden vaarantumiselle ja toisaalta perusoikeuksien toteutumislle.⁶⁰ Kuitenkin voidaan nähdä, että perustuslain ja EIS:n edellyttämä lakisidonnaisuuden vaatimus on toteutettu kattavammin vasta vuoden 2014 kokonaisuudistuksessa. Tänä päivänä poliisin toimivaltajärjestelmän perusluonne on selvä; poliisin toimivalta tiettyyn toimintaan voidaan johtaa ainoastaan nimenomaisen toimivallan perustavan normin myötä.⁶¹

2.2 Vuoden 2014 esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain uudistus

Uusi pakkokeinolaki (PKL, 806/2011) sekä poliisilaki (PoL, 872/2011) astuivat voimaan 1.1.2014. Samalla säädettiin uusi esitutkintalaki ja tehtiin muutoksia yhteensä 66 muuhun lakiin. Lakeihin liittyen säädettiin myös valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (EPSA, 122/2014).⁶²

Ennen vuoden 2014 poliisi-, ja pakkokeinolain uudistusta pakkokeinolain mukaisia salaisia pakkokeinoja sekä poliisilain mukaista salaista tiedonhankintaa koskeva sääntely oli hajanaista sekä epäselvää. Laeissa ei ollut kattavia määritelmiä salaisen tiedonhankinnan eri muodoista ja osittain pakkokeinolain ja poliisilain määritelmät olivat ristiriitaisia. Yksi kokonaisuudistuksen keskeinen tavoite oli poliisin toimivaltuuksien selventäminen ja täsmentäminen erityisesti salaisten tiedonhankintakeinojen osalta.⁶³

⁵⁹ Fredman 2016, s. 24.

⁶⁰ Fredman 2016, s. 24.

⁶¹ Helminen ym. 2012, s. 183.

⁶² Helminen ym. 2014, s. 1.

⁶³ HE 222/2010, s. 145.

Edellä mainitut muutokset suomalaisessa oikeuskulttuurissa; Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, vuoden 1995 perusoikeusuudistus sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen korostuminen ovat asettaneet suomalaisen poliisin toimintaan täysin uudenlaisia vaatimuksia erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen osalta.⁶⁴

Tuoreessa lainsäädännössä perus- ja ihmisoikeudet ovat otettu huomioon ensinnäkin niin, että poliisin toimivaltuuksien määrittelyssä on pyritty mahdollisimman suureen täsmällisyyteen. Toisaalta myös erityisesti pakkokeinojen käytössä on luotu uudenlaisia oikeusturvakeinoja.⁶⁵ Hallituksen esityksien mukaan uudistuksen tavoitteena on ollut nostaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistuvaa sääntelyä asetuksista lain tasolle.⁶⁶

Keskeinen tavoite vuoden 2014 uudistuksessa oli sääntelyn yhdenmukaistaminen ja selkeyttäminen. Pakkokeinolakia sekä poliisilakia on vuosien varrella täydennetty useaan otteeseen uusilla salaisilla tiedonhankintakeinoilla, mikä on johtanut osittaiseen epäjohtonmukaisuuteen. Esimerkiksi osa esitutkinnassakin käytettävistä pakkokeinoista oli sisällytetty poliisilakiin, jonka määritelmät ovat olleet osin poikkeavia pakkokeinolaista. Salaisten pakkokeinojen puuttuessa syvälle perus- ja ihmisoikeuksiin, on niiden käyttämisedellytykset ja -tavat lain esitöiden mukaan määritettävä laissa erityisen täsmällisesti.⁶⁷

Toisena keskeisenä tavoitteena uudistuksessa oli tutkinnan tehostaminen. Tähän uudistuksessa pyrittiin korostamalla syyttäjän ja poliisin esitutkintayhteistyötä ja säätämällä uusia tiedonhankintakeinoja rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä varten.⁶⁸ Pakkokeino- sekä poliisilaisissa säädettiin osin täysin uusista salaisista pakkokeinoista ja aiemmin voimassa olleiden salaisten pakkokeinojen määritelmiä ja käyttöedellytyksiä osin muutettiin. Nykyisen pakkokeinolain 10 luvun mukaiset salaiset pakkokeinot voidaan ryhmitellä seuraavasti:

⁶⁴ Tolvanen 2014, s. 304.

⁶⁵ Tolvanen 2014, s. 304.

⁶⁶ HE 222/2010, s. 1. HE 224/2010, s. 1.

⁶⁷ HE 222/2010, s. 113-114.

⁶⁸ Tolvanen 2014, s. 305.

” *Telepakkokeinot:*

- Telekuuntelu
- Tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta
- Televalvonta
- Televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella
- Sijaintitietojen hankkiminen epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi
- Tukiasematietojen hankkiminen.

Tarkkailutyypiset keinot:

- Suunnitelmallinen tarkkailu
- Peitelty tiedonhankinta
- Tekninen tarkkailu
 - Tekninen kuuntelu
 - Asuntokuuntelu
 - Tekninen katselu
 - Tekninen seuranta
 - Tekninen laitetarkkailu
- Teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen.

Erityiset salaiset pakkokeinot

- Peitetoiminta
- Valeosto
- Tietolähteen ohjattu käyttö
- Valvottu läpilasku.”⁶⁹

Edellä mainittuja salaisia pakkokeinoja käytetään tapahtuneen rikoksen selvittämiseen esitutkinnassa. Rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi käytettävistä salaisista tiedonhankintakeinoista säädetään yhtenevästi poliisilaissa⁷⁰. Samoista keinoista siis säädetään yhtenevästi sekä pakkokeinolaissa että poliisilaissa. Lain esitöiden mukaan tarkoituksena on ollut pakkokeinolain mukaisia salaisia pakkokeinoja sekä poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan sääntelyn mahdollisimman kattava yhdenmukaistaminen.⁷¹

⁶⁹ Helminen ym. 2014, s. 1105.

⁷⁰ Helminen ym. 2014 s. 1105. Kts. myös Ketola 2006, s. 61.

⁷¹ HE 224/2010, s. 62.

2.3 Miksi salaiset tiedonhankintavaltuudet ovat lisääntyneet lainsäädännössä?

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien säännösten lukumäärä on vuosien mittaan kasvanut huomattavasti Suomen lainsäädännössä⁷². Tämä ei kuitenkaan johdu pelkästään salaisten tiedonhankintavaltuuksien lisääntymisestä ja laajentuneesta käyttöalasta, vaan kyse on myös käytössä olevien keinojen entistä täsmällisemmästä määrittelystä. Uudistuksissa on katsottu tarpeelliseksi erottaa joidenkin keinojen piiristä jokin tietty osa-alue kokonaan erilliseksi toimenpidetyypiksi. Osan uudistuksista taustalla on ollut perus- ja ihmisoikeuksiin voimakkaasti puuttuvilta toimivaltuuksilta edellytetty vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. On kuitenkin selvää, että samalla poliisille on kuitenkin myönnetty kokonaan uusia toimivaltuuksia, jotka ovat osittain perustuneet myös tekniseen kehitykseen.⁷³

Hankilanojan mukaan salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet eivät edellä mainittujen syiden johdosta edes ole välttämättä lisääntyneet poliisin yleistoimivaltuuden kauteen verrattuna.⁷⁴ Toisaalta *Pölönen* on kuitenkin tuonut esiin, että uuden lainsäädännön perusteleminen tavanomaisesta oikeudesta eroon pääsemisellä on usein lähinnä *kvasiperustelemista*. Tällä *Pölönen* tarkoittaa, että kysymys voi olla kauniin nimen antamisesta aikaisemmin sääntelemättömälle poliisin toiminnalle, jonka tavanomaisoikeudellinen oikeusperusta on täysin riidanalainen kysymys. Ei ole alkuunkaan selvää, millä tavoin ja missä laajuudessa poliisin käytännöistä on ylipäänsä tullut tai voi ylipäänsä tulla tavanomaista oikeutta.⁷⁵

Siitä, miksi poliisin salaiset tiedonhankintavaltuudet ovat lisääntyneet lainsäädännössä, on esitetty monia syitä. Usein mainittuna perusteina salaisten tiedonhankintavaltuuksien lisäämiselle hallituksen esityksissä on mainittu kansainvälisen rikollisuuden sekä terrorismin uhka. Usein toistuva perustelu on myös yleiseurooppalaisen poliisiyhteistyön tehostaminen.⁷⁶ *Neiglickin* mukaan Euroopan unioni muodostaa uudenlaisen ”sisäisen” turvallisuuden alueen, joka on muuttanut kansallisten poliisiorganisaatioiden toimintaympäristöä radikaalisti

⁷² Säännösten kasvun analyysistä kts. *Hankilanoja* 2014, s. 109-117.

⁷³ Helminen ym. 2012, s. 397.

⁷⁴ *Hankilanoja* 2014, s. 121.

⁷⁵ *Pölönen* 1997, s. 32-33.

⁷⁶ Kts. Esim. HE 22/1994, s. 10 ja HE 224/2010, s. 38. Kts. myös eduskunnassa vireillä olevaa siviilitiedustelua koskeva HE 202/2017, s. 8-10.

erityisesti kansallisen suvereniteetin ja yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Eurooppalaisen poliisiyhteistyön tarkoituksena on esimerkiksi terrorismin, laittoman huumekaupan ja muiden vakavien kansainvälisten rikosmuotojen ehkäiseminen.⁷⁷

Kansainvälisen poliisiyhteistyön tehostaminen sisältää ajatuksen, että eri maiden viranomaisten käytettävissä olevien pakkokeinojen tulisi olla laajuudeltaan samalla tasolla, jotta rajat ylittävä yhteistyö olisi mahdollista. Ajatusta perustellaan sillä, että varsinkin järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan kuuluu erilaisten lainsäädäntöjen ja viranomaisvalvonnan heikkouksien hyödyntäminen.⁷⁸ Vapaa liikkuvuus Euroopan unionin alueella ovat lisänneet rikoksentekomahdollisuuksia ja tätä on viranomaisten näkökulmasta kompensoitava paremmilla rikosentorjuntatoimivaltuuksilla.⁷⁹ *Neiglickin* mukaan on luotu ”toimivaltuusikiliikkuja”, jossa myönnettäessä yhdelle viranomaistaholle uusia toimivaltuuksia, syntyy paine myöntää samat toimivaltuudet myös toisille viranomaistahoille, jotta edellytykset yhteistyöhön etenkin kansainvälisen rikollisuuden ehkäisyssä säilyvät.⁸⁰

Kontrollipolitiikan⁸¹ kiristyminen on kansainvälinen ilmiö. Keskeisimpänä vaikuttajana on *turvallisuuden* korostunut painoarvo kontrollipolitiikassa. *Hörnqvistin* mukaan korostuneen turvallisuusajattelun myötä esimerkiksi globaalissa terrorismin vastaisessa taistelussa sekoittuvat helposti rajat sotatoimien ja rikosentorjunnan välillä ja samanlainen hämärtyminen on nähtävissä myös rikosten ja vähäisempien järjestyshäiriöiden välillä. Turvallisuusajattelussa sosiaaliset ongelmat määritellään herkästi turvallisuutta vaarantaviksi uhiksi. Turvallisuusuhkia puolestaan pyritään kontrolloimaan riskiarvioiden perusteella. Tällaisen ajattelumallin

⁷⁷ Neiglick 2004, s. 34.

⁷⁸ Ketola 2006, s. 60-61.

⁷⁹ Kts. Lindsted 2007, s. 1013.

⁸⁰ Neiglick 2004, s. 34-35. Tässä yhteydessä *Neiglick* puhuu ns. *PTR-yhteistyöstä* eli poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyöstä. Kansainvälinen poliisiyhteistyö luo lisäksi muutoinkin hankalia oikeudellisia kysymyksiä erityisesti laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Kun salaisia tiedonhankintoja koskevat poliisitoiminnan muodot saattavat muodostua ongelmallisiksi jo kansallisella tasolla, tuo kansainvälinen ulottuvuus ja eri oikeuskulttuurien huomioon ottaminen niihin vielä hankalampia tulkinnallisia piirteitä (kts. Jonkka 2004, s. 63.). Tässä tutkimuksessa käsitellään kuitenkin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontaa vain kansallisella tasolla.

⁸¹ *Kontrollipolitiikalla* tarkoitetaan tässä sitä yhteiskuntapolitiikan osa-aluetta, jossa on kysymys julkisen vallan valvontatehtävän toteuttamisesta. Kontrollipolitiikalla viitataan siis olemassa olevan yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpitämiseen. (Laitinen – Aromaa 2005 s. 28-29). Kts. myös Lindsted 2007, s. 1007.

vallitessa viranomaisten toimivaltuuksien laajentamista on helppo perustella ja toimivaltuuksien laajentaminen on Euroopan unionin tasolla saanut huomattavaa kannatusta.⁸²

Myös *Garland* on tuonut esiin, että Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian kontrollipoliitikassa on tapahtunut 2000-luvulle tullessa siirtymä kohti korostunutta turvallisuusajattelua ja rikollisuus nähdään enemmälti yhteiskunnan sisäänrakennettuna ongelmana, jota on käsiteltävä riskiarvioiden, potentiaalisten rikosentekomahdollisuuksien vähentämisen ja kontrollinkoneiston toimivuuden näkökulmasta kuin puhtaasti sosiaalisista syistä johtuvana ongelmana.⁸³

2.4 Poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan synty Suomessa

Suomessa poliisin salaisen tiedonhankinnan toimivaltuussäännösten kehitykseen nähden laillisuusvalvonnan kehitys on perinteisesti laahannut jälkijunassa. Varsinaisen erityissäännösten puuttuessa salaisen tiedonhankinnan valvonta kuului pitkään poliisin toiminnan yleisen valvonnan piiriin. Poliisin yleistoiimivaltuuden aikoina sisäasiainministeriö ohjasi poliisin toimintaa ns. käskykirjein ja käskylehdin. Käskylehdissä määritettiin hyvää poliisitapaa ja kiellettiin rikostutkinnassa sopimattomia keinoja, esimerkiksi kavalia tai vilpillisiä menettelytapoja.⁸⁴

Käskylehtien sisältö oli poliisia velvoittavaa ja oikeusasiamies on käyttänyt niissä annettuja ohjeistuksia oikeusnormeina arvioidessaan muun muassa virkamiesten toiminnan sopimattomuutta. Osaltaan tällä hallinnollisella ohjauksella luotiin oikeusturvaa toimenpiteiden kohteille. *Helmisen* mukaan hallinnollinen ohjeistus on vielä nykyäänkin käytännössä tärkeää erityisesti salaisten tiedonhankinakeinojen käytön sääntelyssä, sillä ohjeistuksella on poliisia koskevan säännösten tulkintaa yhtenäistävä sekä ohjaava vaikutus, vaikka ohjeistuksen oikeutta luova merkitys onkin vähentynyt.⁸⁵

⁸² Hörnqvist 2004, s. 1-23. Kts. myös Lindsted 2007, s. 1006-1008

⁸³ Kts. *Garland* 2001, s. 182-188 ja *Reiner* 2000, s. 218-220. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitellä kontrolli- ja kriminaalipoliittisia muutoksia enemmälti. Uudempaa tutkimusta kriminaalipoliittista muutoksista ja niiden taustatekijöistä, muun muassa kontrollin kiristymisestä länsimaisissa yhteiskunnissa viime vuosikymmeninä kts. myös *Häkkinen* 2016, s. 330-350.

⁸⁴ *Hankilanoja* 2014, s. 127.

⁸⁵ *Helminen* 2006, s. 134.

Ensimmäinen salaisen tiedonhankinnan käytön valvontaan liittyvä laki säädettiin vuoden 1995 pakkokeinolain (402/95) 5a luvun uudistuksen yhteydessä.⁸⁶ Tällöin säädettiin, että sisäasiainministeriö valvoo 5a luvussa tarkoitettujen toimenpiteiden suorittamista ja antaa eduskunnalle vuosittain kertomus telekuuntelun, televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä (15§).⁸⁷ Tiedonhankinnan kohteen oikeusturva huomioitiin niin, että telepakkokeinoihin kuuluvista keinoista päättäminen säädettiin kuuluvaksi tuomioistuimelle (5§). Myöskin kohteelle tehtävästä jälkikäteisilmoituksesta säädettiin siten, että salaisesta tiedonhankinnasta on ilmoitettava kohteelle viimeistään vuoden kuluttua tiedonhankinnasta (11§). Näiden oikeusturvatakeiden tarkoituksena oli varmistaa toiminnan laillisuutta⁸⁸.

Myös poliisilain (493/1995) 3 luvussa ensimmäinen seurantasäännös säädettiin vuonna 1995. Kyseisen lain mukaan teknisestä kuuntelusta tuli viipymättä laatia pöytäkirja toimitettavaksi sisäasiainministeriöön. Lisäksi sisäasiainministeriön tuli vuosittain raportoida teknisen kuuntelun käytöstä oikeusasiamiehelle (33§). Vuoden 2005 poliisilain (525/2005) uudistuksessa vastaava raportointivelvollisuus laajennettiin peitetoimintaan, valeostoon, telepakkokeinoihin ja tekniseen tarkkailuun. Nämä poliisilain seurantasäännökset eivät kuitenkaan edellyttäneet toimivaltuuksien käytön valvontaa vaan ainoastaan raportointia. Pakkokeinolakia (402/95) vastaava lakitasoinen ja nimenomainen *valvontavelvoite* toteutettiin poliisilaissa vasta vuoden 2014 kokonaisuudistuksen yhteydessä.⁸⁹

Salaisen tiedonhankinnan osalta sisäasiainministeriö antoi vuonna 2001 ensimmäisen asetuksen (499/2001), joka koski peitetoiminnan ja valeoston järjestämistä sekä valvontaa. Asetus koski muun muassa näiden keinojen päätösten sekä suunnitelmien kirjaamista (2§) sekä raportointivelvoitetta sisäasiainministeriölle (9§). Lisäksi asetuksen mukaisesti sisäasiainministeriö asetti *ohjausryhmän*, jonka tarkoituksena oli seurata toimintaa ja

⁸⁶ Hankilanojan (2014, s. 122) mukaan vuoden salaisten tiedonhankintakeinojen *valvonnasta* säädettiin vasta vuoden 1999 pakkokeinolain uudistuksessa. Alkuperäisistä säädösteksteistä kuitenkin ilmenee, että salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnasta säädettiin jo vuoden 1995 pakkokeinolain (402/95) uudistuksessa.

⁸⁷ On huomioitava, että kysymys oli tässä vaiheessa ainoastaan kyseisten salaisten tiedonhankintakeinojen *käyttöä koskeva raportointivelvoite*. Valvontatoiminnasta raportointia ei vielä tässä uudistuksessa edellytetty.

⁸⁸ HE 22/1994, s. 15.

⁸⁹ Hankilanoja 2014, s. 123-124.

koulutusta sekä raportoida laillisuusvalvonnallisesti tärkeitä seikkoja poliisin ylijohdolle. Ohjausryhmä koostui edustajista sisäasiainministeriöstä sekä eri poliisiyksiköistä (8§).⁹⁰

Vuonna 2008 sisäasiainministeriö antoi uuden asetuksen, joka koski salaisen tiedonhankinnan järjestämistä ja valvontaa (174/2008). Asetuksella raportointivelvollisuuden soveltamisala laajennettiin koskemaan myös tarkkailua, teknistä tarkkailua, televalvontaa, telekuuntelua ja tietolähdetoimintaa. Ohjausryhmä muutettiin *seurantaryhmäksi* ja jäseniksi kutsuttiin edustajat myös tuomioistuini-, syyttäjä-, tulli ja rajavartiolaitoksesta. Asetuksessa edellytettiin lisäksi, että salaista tiedonhankintaa valvovat sisäasiainministeriö sekä tiedonhankintaa suorittavat poliisiyksiköt. (18§)⁹¹ Vuonna 2010 asetusta (1115/2009) muutettiin niin, että valvovaksi tahoksi nimettiin sisäasiainministeriön sijasta Poliisihallitus. (18§)

Poliisihallitus aloitti toimintansa vuoden 2010 alussa, kun poliisin hallinnosta annettu laki (497/2009) astui voimaan. Lain 1 §:n mukaan sisäasiainministeriö vastaa poliisin ohjauksesta sekä valvonnasta ja Poliisihallitus toimii poliisin ylijohdona sisäasiainministeriön alaisena keskushallintoviranomaisena. Poliisihallitus vastaa myös muun muassa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä ja valvontaa koskevien raporttien yhteensovittamisesta ja toimittamisesta sisäasiainministeriöön, josta kertomukset toimitetaan edelleen oikeusasiamiehelle. (EPSA 21 §)

Vuoden 2014 pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistuksessa salaisten tiedonhankintakeinojen valvontaa koskeva sääntely päivitettiin. Nykyään voimassa olevan pakkokeinolain mukaan Poliisihallitus sekä salaisia pakkokeinoja käyttävien yksiköiden päälliköt valvovat salaisten pakkokeinojen käyttöä (PKL 10:65). Lisäksi sisäministeriön on säännöksen mukaan annettava vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomus salaisten pakkokeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta. Poliisilaisissa säädetään vastaavalla tavalla rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi käytetyn salaisen tiedonhankinnan valvonnasta sekä raportoinnista (PolL 5:63).

Myös uuden EPSA-asetuksen mukaan salaista tiedonhankintaa varten asetettavan seurantaryhmän tehtävä laajeni koskemaan kaikkea salaista tiedonhankintaa (21§).

⁹⁰ Kts. Hankilanoja 2014, s. 124.

⁹¹ Kts. Hankilanoja 2014, s. 124-125.

Huomionarvoista on kuitenkin, että seurantaryhmän kokoonpanoa supistettiin siten, että toimintaan osallistuvat ainoastaan esitutkintaviranomaisten sekä sisäministeriön edustajat.⁹²

Vuodesta 2014 lähtien sisäministeriön raportointivelvollisuus salaisen tiedonhankinnan käytöstä laajennettiin koskemaan myös salaisen tiedonhankinnan *valvontaa*. Säännöstä voidaan pitää merkittävänä virstanpylväänä salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan kehityksen kannalta. Voidaan ajatella, että valvontavelvoitteen lisäksi velvoite myöskin *raportoida valvontatoiminnasta* on omiaan edistämään valvonnan tasoa. Samalla eduskunnan oikeusasiamiehen salaiseen tiedonhankintaan kohdistama *jälkikäteinen ulkoinen valvonta* ulotettiin koskemaan kaikkea salaista tiedonhankintaa sekä myös poliisin *sisäistä valvontaa*.

Toisena uudistuksena voidaan mainita vuonna 2014 poliisin hallintorakenteen uudistuksessa myötä jokaiselle poliisilaitokselle perustetut *oikeusyksiköt*, joiden tehtävänä on vastata juridisista tehtävistä ja varmistaa poliisin toiminnan laatua.⁹³ Oikeusyksiköiden perustamista poliisilaitoksien yhteyteen voidaan pitää laillisuusvalvonnan kannalta tärkeänä, mutta on myös käynyt ilmi, että oikeusyksikön tehtäväkenttä on niin laaja, että esimerkiksi salaisten tiedonhankintakeinojen laillisuusvalvonta saattaa jäädä muun toiminnan jalkoihin.⁹⁴

Jonkka on poliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan kohdistuvassa selvityksessä vuonna 2004 esittänyt voimakasta kritiikkiä *poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan* tilasta. Hänen mukaan suurin osa laillisuusvalvonnassa havaituissa virheissä ovat liittyneet lähinnä huolimattomuuteen, välinpitämättömyyteen ja tietämättömyyteen. Esimerkiksi pakkokeinoratkaisujen osalta *Jonkka* toteaa, että muotomääräyksiä on noudatettu huolimattomasti. Hänen mukaansa ”*huolimattomuus kirjauksissa kertoo väheksyvistä suhtautumisesta siihen, että pakkokeinoilla puututaan ihmisten perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin. Näiden riittävän tarkka ja luotettava dokumentointi on jälkikäteiskontrollin perusedellytys*”. Yleisimmät poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan ratkaisemat kantelut ovatkin koskeneet esitutkintaa ja pakkokeinoja sekä poliisimiehen käyttäytymistä.⁹⁵

⁹² Kts. Hankilanoja 2014, s. 125.

⁹³ Metsäranta 2015, s. 293.

⁹⁴ EOA 2014, s. 164.

⁹⁵ Jonkka 2004, s. 48-50.

Toisen laillisuusvalvonnallisesti merkittävän ongelmakohdan on *Jonkan* mukaan muodostanut se, että perusoikeuksiin on puututtu liian ”väljällä” tulkintakäytännöllä. Hän toteaa, että poliisia on ”jouduttu muistuttamaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta ja oikeusturvanäkökohtien huomioon ottamisesta erityisesti tilanteissa, joissa tehokkuus ja yksilön oikeusturva ovat tulkinnassa olleet törmäyskurssilla”. Pakkokeinojen edellytyksien laajentavassa tulkinnassa piilee vaara, että perusoikeudet menettävät merkitystään.⁹⁶

Perinteisesti poliisin sisäinen laillisuusvalvonta ei ole *Jonkan* mukaan ollut kovinkaan aktiivista. Poliisin toimintaa koskevat kantelut on kyllä tutkittu, mutta aktiivista otetta ei ole ollut havaittavissa.⁹⁷ Keskeisen osan laillisuusvalvonnasta ovat näin ollen pitkälti muodostaneet *tuomioistuimen lupamenettely*⁹⁸ sekä oikeusasiamiehen *jälkikäteinen ulkoinen valvonta*.

Siitä lähtien, kun salaisista tiedonhankintakeinoista on säädetty laissa, on *eduskunnan oikeusasiamiehen erityisvalvonta* ollut keskeinen osa salaisten tiedonhankintakeinojen laillisuusvalvontaa. Vuodesta 1995 lähtien poliisilain ja pakkokeinolain mukaan sisäasianministeriön on vuosittain raportoitava eduskunnan oikeusasiamiehelle telekuuntelun ja televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä. Vuonna 2001 oikeusasiamiehen erityisvalvonta laajeni koskemaan peitetoimintaa ja vuonna 2005 valeostoa. Kuitenkin vasta vuodesta 2014 pakkokeino ja poliisilain kokonaisuudistuksessa oikeusasiamiehen valvonta laajennettiin koskemaan kaikkea salaista tiedonhankintaa. Oikeusasiamiehen valvonta perustuu pitkälti eri viranomaisten antamiin raporteihin, sillä kanteluita salaisesta tiedonhankinnasta on tullut perinteisesti hyvin vähän.⁹⁹

Apulaisoikeusasiamies *Jonkka* on kuitenkin vuonna 2000 ratkaisussaan 1858/2000 nostanut esiin telepakkokeinojen valvontajärjestelmän kehittämistarpeen. Ratkaisun mukaan oikeusasiamiehelle toimitetut kertomukset telepakkokeinojen käytöstä ovat olleet niin yleiskatsauksellisia, ettei tosiasiallinen laillisuusvalvonta ole ollut mahdollista. Ratkaisussa

⁹⁶ Jonkka 2004, s. 50.

⁹⁷ Jonkka 2004, s. 47.

⁹⁸ Käytän tutkimuksessa käsitteitä *tuomioistuinvalvonta* ja *tuomioistuimen lupamenettely* rinnakkain tarkoittaen salaisten tiedonhankintakeinoja koskevan päätöksenteon alistamista tuomioistuimelle.

⁹⁹ EOA 2014, s. 157.

edellytettiin toimenpiteitä valvontajärjestelmän kehittämisen suhteen.¹⁰⁰ Toimenpiteisiin sisäasiainministeriössä myös ryhdyttiin.

Myös *tuomioistuimen lupamenettely* on historiallisesti ollut olennainen osa salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontaa. *Tuomioistuimen lupamenettely* tarkoittaa sitä, että tietyn salaisen tiedonhankintakeinon käyttämisestä päättää käräjäoikeus esitutkintaviranomaisen vaatimuksesta. Lupa-asian käsittelyssä noudatetaan soveltuvasti, mitä pakkokeinolaissa säädetään vangitsemisasian käsittelystä.¹⁰¹ Vuoden 2014 poliisilain ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksessa yhtenä tavoitteena oli tuomioistuimen päätösvallan lisääminen salaisen tiedonhankinnan käytössä.¹⁰²

2.5 Salaisen tiedonhankinnan käytön edellytykset ja pakkokeinolain yleiset periaatteet

Poliisin salaisen tiedonhankinnan käytön edellytykset jättävät poliisille paljon harkintavaltaa.¹⁰³ Pakkokeinolaissa on säädetty kolmiportaisesti salaisen tiedonhankinnan käytön edellytyksistä.¹⁰⁴ Kaikille keinoille edellytyksenä on *oletus hyödyllisyydestä* eli *tuloksellisuusodotus*. (PKL 10:2,1). Tällä tarkoitetaan, että tiedonhankinnalla ”*voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja*”. Osalle keinoista käytön edellytyksenä on edellisen lisäksi ”*erittäin tärkeä merkitys rikosten selvittämiseksi*”. Muutaman keinon osalta edellytetään edellisten lisäksi ”*välttämättömyyttä*”.¹⁰⁵

Perusterikoksista, joiden selvittämiseen salaisia tiedonhankintakeinoja saadaan käyttää, säädetään erikseen. Karkeana pääsääntönä voinee sanoa, että kyseisiä keinoja saadaan käyttää

¹⁰⁰ EOAK 1858/2000, s. 1-3.

¹⁰¹ Kts. Niemi – Godzinsky 2009a, s. 27.

¹⁰² HE 224/2010, s. 1. TuomioistuINVALVONTAA käsitellään kattavammin luvussa 3.4.

¹⁰³ Jonkka 2004, s. 45.

¹⁰⁴ On myös huomattava, että pakkokeinoperusteisessa tiedonhankinnassa on aina kysymys esitutkinnan aikana tehtävästä tiedonhankinnasta, joten esitutkinnan aloittamiskynnukseksi asetettu ETL 3 §:n mukainen raja, *on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen* – on täytyttävä. Poliisilakiperusteisessa salaisessa tiedonhankinnassa lähdetään rikoksen *paljastamisesta*. Tarkoituksena on siis selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle ETL 3:3.1:n mukaisia perusteita. Kynnys poliisilain mukaiseen tiedonhankintaan on siis alhaisempi kuin esitutkinnan aloittamiskynnys. (kts. Helminen ym. 2012, s. 400) Sen sijaan muista salaisen tiedonhankinnan edellytyksistä on säädetty pakkokeinolain kanssa yhtenevästi poliisilaissa.

¹⁰⁵ Helminen ym. 2014 s. 1116.

vakavien rikosten tutkintaan. Vakavilla rikoksilla tarkoitetaan yleisesti rikoksia, joista ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin 4 kuukautta vankeutta¹⁰⁶.

On myös huomattava, että salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä on sovellettava pakkokeinolain sekä poliisilain yleisiä periaatteita ja noudatettava perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa. Nämä viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat periaatteet edellyttävät ensinnäkin, että salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytysten laajentavaan tulkintaa tulee suhtautua pidättyväisesti.¹⁰⁷

Keskeisimmät viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat periaatteet salaisen tiedonhankinnan näkökulmasta ovat pakkokeinolain 2 §:n mukainen *suhteellisuusperiaate* sekä 3 §:n mukainen *vähimmän haitan periaate*.¹⁰⁸ Suhteellisuusperiaatteen mukaan ”*pakkokeinoja saadaan käyttää vain, jos pakkokeinon käyttöä voidaan pitää puolustettavana ottaen huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tärkeys, rikoksesta epäillylle tai muille pakkokeinon käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaaminen ja muut asiaan vaikuttavat seikat.*” (PKL 2§) Vähimmän haitan periaatteen mukaan ”*pakkokeinon käytöllä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä käytön tarkoituksen saavuttamiseksi.*” (PKL 3§)

Perustuslakivaliokunta on erikseen painottanut pakkokeinolain yleisten periaatteiden sekä salaisten pakkokeinojen käytön yleisten ja erityisten edellytysten huomioon ottamista sekä esitutkintaviranomaisten lupaa hakiessa sekä tuomioistuimen arvioidessa luvan myöntämisen edellytyksiä ja luvan laajuutta. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta myös korostaa, että tuomioistuimen myöntäessä lupaa salaisen tiedonhankinnan käyttöön asia on aina tuomioistuimen harkinnassa.¹⁰⁹

Tuomioistuimen ei siis ole myönnettävä lupaa, vaikka luvan myöntämisen muodolliset edellytykset sinänsä täytyisivätkin, vaan huomioon on otettava edellä mainitut pakkokeinolain yleiset periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta. Vastaavasti on nähtävä,

¹⁰⁶ Kts. Hankilanoja 2014, s. 6.

¹⁰⁷ Helminen ym. 2014, s. 1113.

¹⁰⁸ Vastaavista periaatteista säädetään poliisilain 3 §:ssä sekä 4 §:ssä.

¹⁰⁹ PeVL 32/2013, s. 4.

että samojen periaatteiden tulisi ohjata salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä myös silloin, kun päätöksentekijänä on esitutkintaviranomainen.

3 POLIISIN SALAISEN TIEDONHANKINNAN LAILLISUUSVALVONTAJÄRJESTELMÄ

3.1 Laillisuusvalvonnan eri muodot

Suomessa oikeusturvaa salaisen tiedonhankinnan osalta on pyritty turvaamaan erityisjärjestelyin sekä ennen tiedonhankinnan toteuttamista että sen jälkeen. Keskeiset oikeusturvajärjestelyt salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan osalta ovat *viranomaisen sisäinen valvonta*, *tuomioistuINVALVONTA* ja *oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta*.¹¹⁰ Tässä tutkimuksessa huomio kohdistuu pitkälti näihin kolmeen keskeiseen salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan muotoon. Tutkimuksen hallittavuuden vuoksi muita mahdollisia laillisuusvalvonnan muotoja käsitellään vain rajoitetusti.

Poliisiin kohdistuva laillisuusvalvonta voidaan jakaa ensinnäkin *sisäiseen valvontaan* ja *ulkoiseen valvontaan*. Ulkoinen valvonta on mahdollista järjestää monin eri tavoin. Suomessa tärkeimmät poliisin ulkoisen valvonnan tahot ovat ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Ulkoiseen valvontaan luetaan myös poliisirikosten tutkintajärjestelmä, jossa poliisin ulkopuolinen taho eli virallinen syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana.¹¹¹ Ulkoista valvontaa on myös *tuomioistuinten lupamenettely* pakkokeinoasioissa eli *tuomioistuINVALVONTA*.¹¹²

Parlamentaarinen valvonta on yksi tunnettu ulkoisen valvonnan muoto erityisesti tiedustelutyypin poliisitoiminnan laillisuusvalvonnassa. Parlamentarisessa valvonnassa eduskunta tai sen yhteyteen asetettu toimielin huolehtii tiedusteluvaltuuksien lainmukaisesta

¹¹⁰ EOA 2016, s. 194.

¹¹¹ Jonkka 2004, s. 45. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitellä mahdollisia virkamies- tai rikosoikeudellisia seuraamusjärjestelmiä.

¹¹² Haapamäki 2010, s. 192.

käytöstä.¹¹³ Suomessa ei toistaiseksi ole käytössä parlamentaarista valvontaa salaisen tiedonhankinnan valvonnassa, mutta uuden tiedustelulain valmistelutyössä tällaisen elimen perustamista on esitetty.¹¹⁴ Ulkoiseen valvontaan voidaan lukea myös erityyppiset kantelut, joita poliisin toiminnasta on mahdollista tehdä.¹¹⁵

Sisäinen valvonta puolestaan on viranomaisen sisäisesti järjestettyä valvontaa. Sisäinen valvonta koostuu ensinnäkin päätöksentekorakenteista, jotka varmistavat, että toiminnassa noudatetaan asianmukaisia säännöksiä. Toiseksi sisäinen valvonta koostuu viranomaisten hierarkkisesta rakenteesta, missä esimerkiksi alastensa toimintaa virkavastuulla valvova poliisiyksikön esimies edelleen raportoi toiminnasta ylemmille viranomaisille (Poliisihallitukseen).¹¹⁶

Laillisuusvalvonta voidaan jakaa myös *ennakolliseen valvontaan* ja *jälkikäteisvalvontaan*. Tässä on kyse siitä, tapahtuuko valvonta ennen salaisen tiedonhankinnan käyttöä, tiedonhankinnan aikana vai tiedonhankinnan jälkeen. Ennakollista valvontaa edustaa Suomessa esimerkiksi tuomioistuimen lupamenettely ja poliisin lupamenettely. Jälkikäteisvalvontaan luetaan esimerkiksi oikeusasiamiehen valvonta ja Poliisihallituksen tarkastustoiminta.¹¹⁷

Sisäistä ja ulkoista valvontaa ei tule nähdä toisistaan erillisinä järjestelminä vaan nämä valvonnan muodot täydentävät toisiaan.¹¹⁸ Kansainvälisessä vertailussa yksin poliisin harjoittamaa sisäistä valvontaa ei ole pidetty riittävänä vaan poliisin valvonnassa on poikkeuksetta esitetty vaatimuksia riippumattomasta ja ulkopuolisesta valvonnasta. Poliisit ovat kuitenkin perinteisesti vastustaneet kaikenlaista ulkopuolista valvontaa.¹¹⁹

¹¹³ Venetsian komissio 2007, kohta 18. Venetsian komissio on Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva, asiantuntijoista koostuva elin, jonka tehtävänä on tarjota asiantuntemusta perustuslaillisista sekä lainsäädännön uudistamiseen liittyvistä kysymyksistä. Vuonna 2007 Venetsian komissio julkaisi raportin ”*Report On The Democratic Oversight Of The Security Services*”, jossa käydään läpi muun muassa erilaisia salaiseen tiedonhankintaan ja tiedustelutoimintaan liittyvän viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnan muotoja.

¹¹⁴ HE 177/2017. Pалаan mahdollisen valvontaelimen perustamiseen vielä tutkimuksen johtopäätöksissä.

¹¹⁵ Metsäranta 2015, s. 317-318.

¹¹⁶ Kts. Venetsian komissio 2007, kohta 112.

¹¹⁷ Metsäranta 2015, s. 290.

¹¹⁸ Jonkka 2004, s. 46.

¹¹⁹ Viitanen 2004, s. 89.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa edellytetään, että jokaisella on käytössään *tehokkaat oikeussuojakeinot (effective remedies)* kansallisen viranomaisen edessä myös silloin, kun oikeuksia ovat rikkoneet viranomaiset (13 artikla). *Cameronin* mukaan EIT:n ratkaisukäytäntö 13 artiklan suhteen ei ole kuitenkaan muodostanut selkeää linjaa sen suhteen, mitä merkitsee artiklan *tehokkaiden oikeussuojakeinojen* järjestäminen jäsenvaltion kohdistaessaan salaista tiedonhankintaa kansalaisiinsa. *Cameron* tuo esiin, että nämä suojamekanismit voivat tarkoittaa esimerkiksi erityyppisiä *ennakollisia* tai *jälkikäteisiä* kontrollimekanismeja, mahdollisuutta saattaa toimenpiteet jälkikäteisesti jonkin ulkopuolisen tahon arvioitavasti, mahdollisuutta vahingonkorvaukseen tai vain mahdollisuutta toimenpiteiden yleiseen oikeudelliseen arvosteluun. Yleisesti ottaen *Cameronin* mukaan vaikuttaa siltä, että EIS:n artikla 13:n valossa hyvityksen heikkoa saatavuusmahdollisuutta väärinkäytöstilanteissa voinee kompensoida tehokkaalla laillisuusvalvontajärjestelmällä.¹²⁰

EIT:n ratkaisukäytännöstä on kuitenkin nähtävissä, että viranomaisten salaisten toimivaltuuksien valvonta on järjestettävä tehokkaasti eikä valvontaa tulisi jättää yksinomaan viranomaisen sisäisen valvonnan varaan. Keskeisenä EIT on pitänyt *ulkoista valvontaa* sekä *parlamentaarista valvontaa*. *Ulkoista valvontaa* toteuttava taho voi olla tuomioistuin tai muu laillisuusvalvontaelin, jonka ratkaisuilla tulisi kuitenkin olla oikeudellisesti sitova vaikutus valvottaviin tahoihin. Valtioilla on kuitenkin laaja harkintavalta sen suhteen, kuinka vaatimus *tehokkaasta oikeussuojakeinosta* toteutetaan.¹²¹

3.2 Sovellettavat lait, asetukset, määräykset ja ohjeet

Suomessa keskeisimmät vaatimukset poliisiin laillisuusvalvonnan järjestämiselle on johdettavissa perustuslaista. Olennaisimpana vaatimuksena on perustuslain 1 luvun 2 §:n 3 momentissa ilmaistu oikeusvaltioperiaate: julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämän lisäksi perustuslain 2 luvussa säädetty perusoikeudet ja julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen asettavat veloitteen viranomaisen laillisuusvalvonnan järjestämiselle.¹²²

¹²⁰ Cameron 2000, s. 126-127.

¹²¹ HE 199/2017, s. 25-26.

¹²² SM063:00/2011, s. 13-14.

Poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta ei ole olemassa lain tasoista erityissääntelyä. Laissa poliisin hallinnosta säädetään varsin yleisellä tasolla poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Lain 1 §:n mukaan sisäministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Kyseisen lainkohdan mukaan Poliisihallitus toimii sisäministeriön alaisena keskushallintoviranomaisena, joka toimii muiden kuin suojelupoliisin osalta poliisin ylijohdona. Poliisihallituksen tehtävistä säädetään lain 4 §:ssä, jonka mukaan Poliisihallitus sisäministeriön ohjeistuksen mukaisesti muun muassa ”suunnittelee, kehittää, johtaa ja valvoo poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaistensa poliisiyksiköiden osalta.”.

Salaisen tiedonhankinnan valvonnasta säädetään edellä käsitellyn mukaisesti sekä pakkokeinolaissa että poliisilaissa. Pakkokeinolain mukaan ”*poliisin salaisten pakkokeinojen käyttöä valvovat niitä käyttävien yksiköiden päälliköt sekä sisäministeriö suojelupoliisin osalta ja Poliisihallitus alaistensa yksiköiden osalta*”. Poliisilaissa valvonnasta säädetään vastaavasti. Pykälää voidaan pitää osoituksena salaisen tiedonhankinnan erityisen riskialttiista luonteesta oikeusturvan kannalta. Poliisilain ja pakkokeinolain valtuutussäännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksessa esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (EPSA 122/2014) säädetään muun muassa salaisten tiedonhankintakeinojen käytön kirjaamisesta, peitetoiminnan ja tietolähdetoiminnan järjestämisestä ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön seurannasta.

Poliisin salaisen tiedonhankinnan sisäistä laillisuusvalvontaa säännellään yksityiskohtaisemmin Poliisihallituksen määräyksessä poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (Salpa-määräys, POL-2018-11889). Määräys oli alun perin laadittu salaiseksi, kunnes korkein hallinto-oikeus¹²³ katsoi asiakirjan olevan ei-salassa pidettävä kaikilta muilta kuin tietolähdetoimintaa käsitteleviltä osin. Päätös koski 29.4.2014 voimaan tullutta määräystä (POL-2014-3305).¹²⁴ Uusi Salpa-määräys astui voimaan 1.8.2018 ja se laadittiin julkiseksi. Tietolähdetoiminnasta on annettu erillinen määräys, joka ei ole julkinen.

¹²³ KHO 4078/2016.

¹²⁴ Kuitenkin tilatessani asiakirjaa Poliisihallitukselta, sain vastaukseksi asiakirjan olevan edelleen salainen. Jouduin viittaamaan mainittuun KHO:n tapaukseen ja pyytämään asiasta valituskelpoista päätöstä, jotta tilaamani asiakirja lopulta lähetettiin.

Salpa-määräyksen tavoitteena on varmistaa, että salaiseen tiedonhankintaan liittyvät toimenpiteet suoritetaan lainmukaisesti, laadukkaasti ja yhdenmukaisesti. Määräyksessä korostetaan yleisten poliisitoiminnassa noudatettavien periaatteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista salaisen tiedonhankinnan käytössä. Määräys sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä poliisin salaisen tiedonhankinnan käytön, valvonnan sekä raportoinnin järjestämisestä kunkin salaisen tiedonhankintakeinon osalta. Salpa-määräyksen mukaan poliisiyksiköiden on tarkastettava vuosittain salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä erillisen Poliisihallituksen ohjeen mukaisesti.¹²⁵

Poliisihallituksen ohje: Sisäinen valvonta ja eräät muut oikeudelliset asiat poliisissa (POL-2016-17212) tulee näin ollen myös sovellettavaksi salaisen tiedonhankinnan sisäisessä laillisuusvalvonnassa. Ohjeessa määritellään puitteita sekä periaatteita poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan järjestämiselle sekä valvonnasta raportoinnille. Ohjeella on merkitystä erityisesti salaista tiedonhankintaa koskevien tarkastussuunnitelmien laatimisessa.¹²⁶

3.3 Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta

Kuten aiemmin todettu, poliisin salaisen tiedonhankinnan sisäinen laillisuusvalvonta koostuu ensinnäkin päätöksentekorakenteista, jotka ohjaavat salaista tiedonhankintaa koskevien vaatimusten ja päätösten laatimista. Toiseksi poliisiorganisaation hierarkkiseen rakenteeseen liittyvä *esimiesvalvonta* sekä *valvonta-*, *raportointi-* ja *tarkastusvelvoitteet* ovat keskeisiä elementtejä sisäisessä valvonnassa. Lisäksi sisäistä valvontaa varten on luotu erillisiä järjestelyjä, joiden tarkoituksena on varmistaa toiminnan laillisuutta. Seuraavaksi käsittelemme näitä laillisuusvalvonnan muotoja *sisäisen ennakkollisen laillisuusvalvonnan* ja tämän jälkeen *sisäisen jälkikäteisvalvonnan* näkökulmasta. Ensin käyn kuitenkin läpi salaista tiedonhankintaa koskevaa päätöksentekojärjestelmää, sillä se muodostaa nähdäkseni koko poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan ytimen.

¹²⁵ POL-2018-11889, s. 1-14.

¹²⁶ POL-2016-17212.

3.3.1 Salaista tiedonhankintaa koskeva päätöksentekojärjestelmä

Salaista tiedonhankintaa koskevalla päätöksentekojärjestelmällä tarkoitetaan kaikkia niitä *aineellisia ja muodollisia edellytyksiä*, joita on lain mukaan noudatettava salaista tiedonhankintaa koskevassa päätöksenteossa. Näitä ovat salaisten tiedonhankintakeinojen käytölle laissa säädettyt *yleiset sekä erityiset edellytykset* ja vaatimus näiden edellytysten sekä muiden laissa mainittujen seikkojen *kirjaamisesta* päätökseen. Päätöksentekojärjestelmän vaatimuksiin kuuluvat myös yleisemmät poliisia velvoittavat hyvän hallinnon periaatteet sekä pakkokeinolain yleiset periaatteet (kts. luku 2.5).

Salaista tiedonhankintaa koskevaa päätöksentekoa säännellään poliisilaissa ja pakkokeinolaissa erikseen jokaisen keinon osalta. Säännöksissä osoitetaan päätöksenteko pääsääntöisesti joko tuomioistuimen tai pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tehtäväksi.¹²⁷ Lisäksi poliisilaissa ja pakkokeinolaissa säädetään jokaisen tiedonhankintakeinon osalta keinon käytön erityisistä edellytyksistä ja perusterikoksista, joiden estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen kyseistä keinoa voidaan käyttää. Lisäksi laissa säädetään salaisten tiedonhankintakeinojen yleisistä edellytyksistä, jotka ovat yhteisiä kaikille keinoille.

Pakkokeinolaissa ja poliisilaissa on jokaisen tiedonhankintakeinon osalta lueteltu seikat, jotka kyseisen keinon käyttöä koskevassa vaatimuksessa tai päätöksessä on erikseen mainittava. Tärkeimpinä tässä voidaan mainita, että vaatimuksiin ja päätöksiin on lain mukaan aina sisällytettävä 1) *toimenpiteen perusteena oleva rikos* 2) *henkilö, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän 1. kohdassa tarkoitettuun rikokseen*¹²⁸ 3) *tosiseikat, joihin henkilöön kohdistuva epäily ja tiedonhankinnan edellytykset perustuvat*.

Korkein oikeus on ottanut kantaa salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien vaatimusten perusteisiin. Korkeimman oikeuden mukaan tuomioistuimen on selvitettävä ne tosiasiatiedot, joihin rikosepäily perustuu. Lisäksi korkein oikeus on painottanut, että vaatimuksen tueksi on esitettävä *konkreettisia seikkoja*, joiden perusteella salaisten tiedonhankinnan edellytyksiä, erityisesti kaikille tiedonhankintakeinoille yhteistä *syytä epäillä* -arviota on mahdollista

¹²⁷ Joissakin tiedonhankintakeinoissa, kuten poliisilain mukaisessa *peiteltyssä tiedonhankinnassa*, päätöksenteko on osoitettu erityiselle *”salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetulle pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle*. (ns. STEKPOV-virkamies).

¹²⁸ Pakkokeinolaissa tässä käytetään ilmaisua *”rikoksesta epäilty”*, sillä kysymys on jo tapahtuneen rikoksen selvittämisestä.

tehdä.¹²⁹ Näkisin näiden perusteluvaatimusten koskevan myös poliisiviranomaista silloin, kun päätöksentekoa ei ole osoitettu tuomioistuimelle.

Myös Salpa-määräyksessä on korostettu, että tuomioistuimelle esitettävät vaatimukset ja poliisin tekemän päätöksen perustelut on kirjattava sellaisella tarkkuudella, mikä mahdollistaa toimenpiteen lainmukaisuuden jälkikäteisen ja ulkoisen tosiasiallisen arvion.¹³⁰ Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien vaatimusten sekä päätösten perusteiden asianmukaista kirjaamista on peräänkuulutettu useissa yhteyksissä.¹³¹

3.3.2 Sisäinen ennakkollinen valvonta

Nähdäkseni edellä käsitelty salaisen tiedonhankinnan päätöksentekojärjestelmä on koko salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan ytimessä. Kuten jäljempänä huomaamme, myös kaikki muut valvonnan muodot ovat riippuvaisia salaista tiedonhankintaa koskevien päätösten sekä tiedonhankinnan käytön asianmukaisesta kirjaamisesta. Laissa säädettyjen päätöksentekokriteerien tarkka noudattaminen ja perusteiden huolellinen kirjaaminen toimivat kuitenkin ensinnäkin *ennakkollisena sisäisen valvonnan* muotona. Päätöksentekojärjestelmän asettamat vaatimukset ja edellytykset ohjaavat päätöksentekijää lainmukaisiin ja asianmukaisiin menettelytapoihin.

Jonkan mukaan laajasti ymmärrettynä ”*laillisuusvalvonta kuuluu sisäänrakennetusti kaikkeen sellaiseen toimintaan, jossa ollaan tekemisissä oikeudellisten normien kanssa. Tässä mielessä laillisuusvalvonta on oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa*”.¹³² Tästä on nähdäkseni kyse salaista tiedonhankintaa koskevassa päätöksentekojärjestelmässä. Päätöksentekojärjestelmään on asetettu kriteerit toiminnan asianmukaisuuden ja laadun varmistamiseen sekä lainmukaisuuden luotettavaan jälkikäteiseen arviointiin. Päätöksentekojärjestelmä kuitenkin tarvitsee tuekseen muitakin laillisuusvalvonnan muotoja, jotta sen edellyttämä taso voitaisiin tosiasiallisesti varmistaa.

¹²⁹ KKO:2007:7, kohta 5. TuomioistuINVALVONTAA käsitellään kattavammin luvussa 3.3.2.

¹³⁰ POL-2018-11889, s. 2.

¹³¹ Kts. esim. EOA 2014, s. 164 ja Haapamäki 2010, s. 196.

¹³² Jonkka 2004, s. 46.

Päätöksentekojärjestelmää tukee vuonna 2004 käyttöön otettu salaisten tiedonhankintakeinojen keskitetty sähköinen asiainkäsittelyjärjestelmä *Salpa*. Tuottamalla yhdenmukaisia lomakkeita ja menettelytapoja järjestelmä tukee itsessään tiedonhankintakeinojen käytön lainmukaisuutta. Järjestelmä esimerkiksi edellyttää, että pakkokeinoon yleiset ja erityiset edellytykset on perusteltava, jotta salaista tiedonhankintaa koskeva vaatimus voidaan tehdä.¹³³ Järjestelmä ei kuitenkaan kata kaikkea salaista tiedonhankintaa, kuten peitetoimintaa, valeostoja sekä tietolähdetoimintaa.¹³⁴

Toisen elementin sisäisessä valvonnassa muodostaa poliisiorganisaation hierarkkinen rakenne. Lain mukaan salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä valvovat salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävien yksiköiden päälliköt sekä Poliisihallitus alaistensa yksikköjen osalta. *Esimiesvalvonnan* rooli korostuu *jälkikäteisessä sisäisessä valvonnassa*, mutta se ei ole täysin vailla merkitystä myöskään *ennakollisen sisäisen valvonnan* näkökulmasta. Tieto uskottavasta jälkikäteisvalvonnasta on omiaan kannustamaan toimijoita huolelliseen toimintaan jo alusta alkaen¹³⁵.

Erillisenä ennakollisen sisäisen valvonnan muotona toimii telekuuntelun ja televalvonnan käytön järjestäminen keskitetysti keskusrikospoliisin ohjauksessa. Keskusrikospoliisin televiestintäyksikön telepakkokeinojen kansallinen keskus (Salpa-päivystys) tarkastaa Salpa-järjestelmään kirjattujen telepakkokeinovaatimusten, -päätösten sekä tiedonsaantipyyntöjen edellytyksiä pääosin jo ennen tiedonhankinnan suorittamista. Havaituista puutteista ilmoitetaan pyynnön tai päätöksen tekijälle ja samalla kehotetaan tätä korjaamaan virheet.¹³⁶ Lisäksi keskusrikospoliisin tehtävänä on antaa neuvontaa lainvalvontaviranomaisille telepakkokeinoasioihin liittyen ja huolehtia yhteyksien järjestämisestä sekä yhteydenpidosta teleyrityksiin.¹³⁷

¹³³ Niemi – de Godzinsky 2009a, s. 190.

¹³⁴ EOA 2017, s. 172.

¹³⁵ Ks. Metsäranta s. 326-327.

¹³⁶ POHA 2017, s. 36.

¹³⁷ POL-2018-11889, s. 4.

3.3.3 Sisäinen jälkikäteinen valvonta

Edellä käsitelty päätöksentekojärjestelmä luo pohjan koko salaisen tiedonhankinnan *sisäiselle jälkikäteiselle laillisuusvalvonnalle*. Salaista tiedonhankintaa koskevien päätösten asianmukainen kirjaaminen on välttämätön edellytys toimivan jälkikäteiskontrollin luomiseksi.¹³⁸ Keskeisimpinä varsinaisina sisäisen jälkikäteisvalvonnan muotoina salaisen tiedonhankinnan osalta voidaan pitää *Poliisihallituksen poliisiyksiköihin kohdistamaa valvontaa* sekä *poliisiyksiköiden sisäistä laillisuusvalvontaa*. Seuraavaksi käsitellen sitä, kuinka tämä laissa säädetty valvontavastuu on poliisiorganisaatiossa käytännössä toteutettu. Keskeisimmät elementit salaisten tiedonhankintakeinojen *sisäisessä jälkikäteisvalvonnassa* ovat *valvontavelvoite, tarkastusvelvoite* sekä *raportointivelvoite*.¹³⁹ Käsitellen näitä valvonnan muotoja erikseen sekä poliisiyksiköiden että Poliisihallituksen osalta.

Ensinnäkin salaisten tiedonhankintakeinojen valvonta kuuluu lain mukaan jokaiselle salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävän poliisiyksikön päällikölle. Vastuu sisäisen valvonnan järjestämisestä on siten kunkin poliisiyksikön päälliköllä. Salpa-määräyksen mukaan kunkin poliisiyksikön on nimettävä riittävä määrä Salpa-järjestelmän laillisuusvalvontaa suorittavia henkilöitä, joista yhden on oltava päävastuullinen Salpa-valvoja, jonka on oltava riippumaton operatiivisesta toiminnasta. Valvonnassa ilmenneisiin ongelmiin on määräyksen mukaan puututtava viipymättä tilanteen edellyttämällä tavalla.¹⁴⁰

Lisäksi poliisilaitosten oikeusyksikköjen on Salpa-määräyksen mukaan säännöllisesti ja aktiivisesti valvottava salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä kaikissa vaiheissa. Erityisesti oikeusyksiköiden laillisuusvalvonnassa on painotettu poliisin päätösten lainmukaisuutta, perustelujen riittävyyttä sekä salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien säännösten oikeaa soveltamista. Salaista tiedonhankintaa käytettäessä on otettava huomioon myös lupaan mahdollisesti liittyvät ehdot ja rajoitukset.¹⁴¹

¹³⁸ Kts. EOA 2017, s. 180.

¹³⁹ Jaottelu valvontavelvoitteeseen, tarkastusvelvoitteeseen ja raportointivelvoitteeseen on allekirjoittaneen tiivistys eri valvonnan muodoista, minkä tarkoituksena on havainnollistaa poliisin sisäisen valvonnan eri muotoja.

¹⁴⁰ POL-2018-11889, s. 12.

¹⁴¹ POL-2018-11889, s. 11.

Nimitän tätä poliisiyksiköiden laillisuusvalvontavelvollisuutta *valvontavelvoitteeksi*, koska valvonta on luonteeltaan yleistä ja sen tarkoituksena on kohdistua kaikkeen poliisiyksiköiden harjoittamaan salaiseen tiedonhankintaan kaikissa tiedonhankinnan vaiheissa.¹⁴² *Valvontatoiminnan* lisäksi poliisiyksiköillä on velvollisuus suorittaa erityistä *tarkastustoimintaa*, joka perustuu tiettyihin ennalta määrättyihin tarkastussuunnitelmiin. Näiden lisäksi poliisiyksiköiden velvollisuus on *raportoida* Poliisihallitukselle laillisuusvalvonnassa ilmenneistä havainnoista sekä ongelmista. Tämä *raportointivelvoite* kohdistuu siis sekä *valvontatoimintaan* että *tarkastustoimintaan*.¹⁴³

Salpa-määräyksen mukaan poliisiyksiköiden on huolehdittava siitä, että salaisia tiedonhankintakeinoja tarkastetaan vuosittain erillisen *Poliisihallituksen ohjeen sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja eräistä muista oikeudellisista asioista* mukaisesti.¹⁴⁴ Kyseisen ohjeen mukaan poliisiyksiköt tekevät vuosittain kuluvaan vuoteen koskevan tarkastussuunnitelman, jossa on painotettava perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia toimintoja ja huomioitava Poliisihallituksen tarkastussuunnitelmassa määritetyt tarkastuskohteet sekä painotukset. Erityisesti ohjeessa korostetaan salaisen tiedonhankinnan valvontaa.¹⁴⁵

Raportointivelvoitteesta puolestaan säädetään EPSA-asetuksen 3 luvussa. Asetuksen mukaan esitutkintaviranomaisen on laadittava vuosittain selvitys salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä ja valvonnasta kunkin tiedonhankintamenetelmän osalta pykälässä mainittavan kymmenkohtaisen luettelon mukaisesti (22§). Lisäksi Salpa-määräyksessä määrätään tarkemmin raportointivelvoitteen toteuttamisesta. Raportointivelvoite kattaa sekä yleisen *valvontatoiminnan* sekä erityisen *tarkastustoiminnan*. Poliisiyksiköiden on lisäksi raportoitava tilastotietoja salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä vuosittain jokaisen tiedonhankintakeinon osalta.¹⁴⁶

¹⁴² Tietolähdetoimintaa ja sen valvontaa säännellään kuitenkin erillisessä määräyksessä, joka ei ole julkinen, joten tietolähdetoiminta ja sen valvonta eivät kuulu tämän tutkimuksen piiriin.

¹⁴³ Kts. POL-2018-11889, s. 12-13.

¹⁴⁴ POL-2018-11889, s. 12.

¹⁴⁵ POL-2016-17212, s. 4-5.

¹⁴⁶ POL-2018-11889, s. 12-13.

Poliisihallituksessa valvontavastuuta toteuttaa erillinen laillisuusvalvonnan vastuualue. Poliisihallituksessa laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan ”*viranomaistoiminnan lainmukaisuuden, määräysten, ohjeiden ja hyvän hallintotavan noudattamisen valvontaa tarkastuksia suorittamalla ja ratkaisemalla kanteluita*”. Keskeisenä laillisuusvalvonnan kohteena on poliisin toimivaltuuksien käyttö perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvissa toimissa.¹⁴⁷

Poliisihallituksen salaiseen tiedonhankintaan kohdistuva sisäinen jälkikäteinen laillisuusvalvonta voidaan nähdä niin ikään koostuvan *valvontavelvoitteesta, tarkastusvelvoitteesta* sekä *raportointivelvoitteesta*. Ensinnäkin Poliisihallituksen tehtävänä on Salpa-määräyksen mukaan valvoa salaisen tiedonhankinnan käyttöä ja poliisiyksiköiden oman sisäisen valvonnan toteutumista Salpa-järjestelmän välityksellä sekä pyytämällä selvityksiä.¹⁴⁸ Käytännössä Poliisihallitus siis suorittaa salaisen tiedonhankinnan etävalvontaa Salpa-järjestelmän välityksellä. Valvontaa sekä erillisiä tarkastuksia voidaan tehdä myös mediassa ilmi tulleiden tapausten johdosta. Tätä voidaan kuvata edellä käsitellyn mukaisesti *valvontavelvoitteeksi*.¹⁴⁹

Toiseksi Salpa-määräyksen mukaan Poliisihallitus suorittaa tarkastuskäyntejä poliisiyksiköihin.¹⁵⁰ Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan on tehtävä vuosittain tarkastussuunnitelma, joka toimitetaan tiedoksi poliisiyksiköille, sisäministeriölle sekä ylimmille laillisuusvalvojille. Tarkastus voi olla erikseen niin päätettäessä ennalta ilmoittamaton. Mikäli tarkastuksissa ilmenee havaintoja, jotka edellyttävät kohteelta toimenpiteitä, Poliisihallituksen on merkittävä toimenpidesuositus tarkastuspöytäkirjaan ja asetettava määräaika, jonka aikana kohteen on raportoitava tekemistään toimenpiteistä.¹⁵¹

Tarkastussuunnitelman mukaisesti Poliisihallitus tekee vuosittain tarkastuksen kaikkiin poliisilaitoksiin ja keskusrikospoliisiin. Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö sekä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien käyttö on Poliisihallituksen erityisenä

¹⁴⁷ SM063:00/2011, s. 15.

¹⁴⁸ POL-2018-11889, s. 13.

¹⁴⁹ kts. POHA 2017, s. 31 ja SM063:00/2011, s. 15.

¹⁵⁰ POL-2018-11889, s. 13.

¹⁵¹ POL-2016-17212, s. 3-4.

tarkastuskohteena.¹⁵² Tätä voidaan nimittää Poliisihallituksen *tarkastusveloitteeksi*, sillä tarkastukset perustuvat ennalta määrättyihin ohjeisiin ja suunnitelmiin. Tarkastusvelvoite muodostaa keskeisimmän osan Poliisihallituksen suorittamasta laillisuusvalvonnasta.

Kolmanneksi Poliisihallituksen on raportoitava salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta sisäministeriölle, joka antaa vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta. Lisäksi Poliisihallitus käsittelee periaatteellisia laintulkintaongelmia liittyen salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten toimeenpanoon.¹⁵³

Poliisihallituksessa toimii laillisuusvalvonnan vastuualueen lisäksi salaisen tiedonhankinnan seurantaryhmä. EPSA-asetuksen mukaan seurantaryhmän tehtävänä on ”1) seurata toimintaa, yhteistyötä ja koulutusta 2) toiminnassa ja yhteistyössä havaittujen tai laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportoiminen Poliisihallitukselle 3) kehittämissuositusten tekeminen sekä 4) eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten yhteensovittaminen.” Seurantaryhmässä voi olla edustajia Poliisihallituksesta, keskusrikospoliisista, suojelupoliisista ja poliisilaitoksista. Lisäksi edustajia kutsutaan sisäministeriöstä, rajavartiolaitoksesta, puolustusvoimista ja Tullista.

Laillisuusvalvonnan kannalta seurantaryhmää on pidettävä positiivisena asiana. Seurantaryhmän kokoonpano kuitenkin muodostuu yksinomaan sisäministeriön sekä esitutkintaviranomaisten edustajista, mikä väistämättä nostaa esiin kysymyksiä toiminnan puolueettomuudesta. Kuten edellä on luvussa 2.4 on käsitelty, seurantaryhmään voitiin ennen asettaa myös esitutkintaviranomaisista ulkopuolisia edustajia, kuten edustajia tuomioistuini- ja syyttäjänlaitokselta. On epäselvää, miksi seurantaryhmän kokoonpanoa on tällä tavoin rajoitettu.

Laillisuusvalvonnalla on käytössään tietty valikoima keinoja, joilla se voi puuttua havaittuihin ongelmiin. Salpa-määräyksen mukaan laillisuusvalvonnassa havaittuihin ongelmiin on puututtava viipymättä tilanteen edellyttämällä tavalla.¹⁵⁴ Poliisihallituksen tai poliisiyksiköiden

¹⁵² SM063:00/2011, s. 15.

¹⁵³ POL-2018-11889, s. 13.

¹⁵⁴ POL-2018-11889, s. 12.

laillisuusvalvonta voi huomauttaa virkamiestä virheelliseksi katsomastaan menettelystä taikka ilmoittaa virkamiehelle käsityksensä oikeasta ja hyvän hallintotavan mukaisesta menettelystä. Lisäksi laillisuusvalvonta voi havaitessaan väärinkäytöksiä lähettää asian edelleen poliisirikostutkinnan mukaiseen menettelyyn tai vastaavasti virkamiesoikeudelliseen menettelyyn tilanteen edellyttämällä tavalla.¹⁵⁵

3.3.4 Sisäisen valvonnan haasteita

Poliisin sisäisen laillisuusvalvontajärjestelmän kehittämiseen on panostettu viime vuosina. Vaikuttaa siltä, että poliisin sisäisen valvontajärjestelmän rakenteet ovat suhteellisen hyvässä kunnossa. Tämä ei kuitenkaan vielä kerro mitään siitä, kuinka hyvin laillisuusvalvonta käytännössä toimii. Kattavat valvontarakenteet mahdollistavat toimivan sisäisen valvonnan mutta viime kädessä vastuu toimenpiteiden lainmukaisuudesta on aina yksittäisellä virkamiehellä.¹⁵⁶

Kuten aiemmin on käsitelty, *Jonkan* mukaan laillisuusvalvonta ei ole perinteisesti ollut poliisin tärkeysjärjestyksessä kovin korkealla. Aktiivinen ote laillisuusvalvonnassa on puuttunut eikä sisäisen laillisuusvalvonnan merkitystä ole erityisesti toiminnan uskottavuuden kannalta täysin ymmärretty.¹⁵⁷ Valvontajärjestelmän rakenteita on kuitenkin *Jonkan* kritiikin ajoilta ja todennäköisesti myös sen ansiosta päivitetty.

Haapamäen mukaan valvonnan taso sekä valvojien asiantuntemus vaihtelee eri poliisilaitoksien välillä paljonkin.¹⁵⁸ Myös eduskunnan oikeusasiamies on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että poliisilaitosten suorittamassa valvonnassa on havaittavissa suurta määrällistä sekä laadullista eroavaisuutta.¹⁵⁹ Poliisin sisäisen valvonnan konkreettisten ongelmakohtien erittelyä jatketaan tutkimuksen empiirisessä osuudessa.

¹⁵⁵ SM063:00/2011, s. 16-17.

¹⁵⁶ Metsäranta 2015, s. 323.

¹⁵⁷ Jonkka 2004, s. 47.

¹⁵⁸ Haapamäki 2010, s. 197.

¹⁵⁹ EOA 2017, s. 180.

Sisäisen valvonnan osalta on myös huomioitava se, että esimerkiksi peitetoimintaa, tietolähdetoimintaa sekä valeostoa koskeva laillisuusvalvonta ei ole kehittynyt yhtä hyvin kuin muiden salaisten tiedonhankintakeinojen laillisuusvalvonta. Nämä keinot muodostavat salaisesta tiedonhankinnasta kaikista salaisimman alueen, sillä säännönmukaisesti näiden keinojen käyttö ei tule edes tiedonhankinnan kohteiden tietoon. *Haapamäen* mukaan valvonta on ollut pitkälti keskusrikospoliisin sisäistä eikä poliisin ylläjohto ole aktiivisesti ollut mukana linjanvedoissa.¹⁶⁰ *Metsärannan* mukaan näiden keinojen osalta ulkoisen valvonnan puute heikentää sisäisen valvonnan uskottavuutta. Toisaalta relevantti kysymys on myös se, kuinka esimerkiksi tietolähdetoimintaa tai peitetoimintaa edes voitaisiin uskottavasti valvoa.¹⁶¹

Sisäisen laillisuusvalvonnan onnistumiseen vaikuttaa valvontajärjestelmän rakenteiden lisäksi myös toimijoiden asenteet ja arvot, tässä tapauksessa poliisikulttuuri. Poliisia koskevan lainsäädännön sekä hallinnollisen sääntelyn voidaan ajatella muodostavan ikään kuin kehikon, jossa varsinainen poliisityö tapahtuu. Poliisin toimintaan kohdistuvassa tutkimuksessa on otettava huomioon poliisikulttuurin piirteet, joilla on merkittävä vaikutus poliisin käytännön toimintaan. *Korander* on määritellyt poliisikulttuurin merkityksen niin, että poliisityön viitekehyksessä todellisuus käsitetään, konstruoidaan ja ylläpidetään poliisin ammatillisen kulttuurin mukaisesti. Poliisikulttuurissa sekoittuvat muun muassa poliisin asenteet, arvot, valta-auktorioteetti sekä tulospaineet.¹⁶²

Korander on tehnyt pitkäjänteistä poliisin ja poliisikulttuurin tutkimusta. Tässä yhteydessä nostan *Koranderin* erittelemistä poliisikulttuurin piirteistä esiin *eristäytymisen*¹⁶³ ja keskinäisen *solidaarisuuden*. Näitä piirteitä synnyttävät ja vahvistavat muun muassa poliisin konservatiivinen organisaatorakenne, tiivis sosialisatioprosessi koulutuksessa, yksilöllisten ratkaisujen vaikeus voimakkaassa hierarkiassa sekä uskollisuus uralle. Poliisityön omalaatuisuus saattaa myös muodostaa esteen sosiaaliselle kanssakäymiselle poliisista

¹⁶⁰ Haapamäki 2010, s. 197-198.

¹⁶¹ Metsäranta 2015, s. 294.

¹⁶² Korander 2004, s. 5.

¹⁶³ Tässä yhteydessä *eristäytymisellä* tarkoitetaan poliisiyhteisön eristäytymistä muusta yhteiskunnasta, ei siis eristäytymistä yksilötasolla.

ulkopuolisten ihmisten kanssa. Poliisitoiminta edellyttää tiukkaa luottamusta työtovereihin, mutta liiallisena tämä keskinäinen solidaarisuus saattaa toimia kilpenä ulkopuolisia kohtaan.¹⁶⁴

Liiallinen solidaarisuus ja ”me – muut” -asetelman syntyminen saattavat aiheuttaa ongelmia poliisiorganisaation sisäiselle yhteistyölle. Tietyissä yksiköissä voi muodostua tiiviitä ryhmiä, joissa poliisit saattavat katsoa kollegoidensa mahdollisia virheitä taikka laiminlyöntejä läpi sormien. *Koranderin* mukaan ”*ei korppi toista silmään noki*”, oli eräs poliisi tästä ilmiöstä todennut.¹⁶⁵

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tätä ilmiötä voidaan pitää kaikista merkittävimmällä tavalla poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa vaikeuttavana poliisikulttuurin piirteenä. Ensinnäkin voimakas eristäytyminen muista ja keskinäinen solidaarisuus tiiviissä ryhmässä aiheuttaa helposti kielteistä suhtautumista muihin, tässä tapauksessa esimerkiksi esimiehiin, ulkopuolisiin valvontaa harjoittaviin tahoihin taikka akateemisiin tutkijoihin¹⁶⁶. Toiseksi liiallinen solidaarisuus saattaa luoda ryhmässä ilmapiiriä, jossa kollegojen väärinkäytöksistä ei välttämättä raportoida eteenpäin. Tällaisen kulttuurin syntyminen on erityisen ongelmallista poliisitoiminnan laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

3.4 Ulkoinen ennakollinen laillisuusvalvonta

Poliisin salaisen tiedonhankinnan ulkoinen laillisuusvalvonta koostuu kahdesta pääelementeistä. Nämä ovat *ulkoinen ennakollinen valvonta*, minkä keskeinen osa on *tuomioistuimen lupamenettely*. Lisäksi ulkoiseen ennakolliseen valvontaan voidaan lukea *julkisen asiamiehen järjestelmä* asuntokuuntelua koskevissa lupa-asioissa. Toinen pääelementti ulkoisessa laillisuusvalvonnassa on *ulkoinen jälkikäteisvalvonta*, jonka keskeisin osa on eduskunnan oikeusasiamiehen erityisvalvonta. Ulkoiseen jälkikäteisvalvontaan kuuluu myös erityyppiset kantelut, joita salaisen tiedonhankinnan käytöstä voidaan tehdä. Seuraavaksi käsittelen näitä valvonnan muotoja.

¹⁶⁴ Korander 2004, s. 14.

¹⁶⁵ Korander 2004, s. 15 ja Kainulainen 2015, s. 55-56.

¹⁶⁶ Korander 2004, s. 14.

Salaisen tiedonhankinnan laillisuuden turvaamiseksi päätöksenteko on useissa paljon käytetyissä ja syvälle perusoikeuksiin kajoavissa salaisissa tiedonhankintakeinoissa alistettu tuomioistuimen päätettäväksi. Ennakollista ulkoista valvontaa edustaa näin ollen pitkälti *tuomioistuimen lupamenettely*. *Tuomioistuinvalvontaa* pidetään yleisesti yhdessä poliisin sisäisen valvonnan sekä eduskunnan oikeusasiamiehen valvonnan ohella yhtenä keskeisimmistä salaiseen tiedonhankintaan kohdistuvista valvontajärjestelmistä.¹⁶⁷

Yleiset tuomioistuimet valvovat poliisin toimintaa useiden esitutkinnassa käytettyjen pakkokeinojen osalta. Ensinnäkin pakkokeino voi olla mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi poliisin tekemän päätöksen jälkeen (esim. kotietsintä) tai tietyt pakkokeinot on aina saatettava tuomioistuimen käsiteltäväksi tietyn määräajan jälkeen poliisin päätöksestä (esim. televalvonta kiireellisissä tapauksissa). Tietyissä syvälle kohteen perus- ja ihmisoikeuksiin kajoavista pakkokeinoista päätöksenteko on osoitettu yksinomaan tuomioistuimelle (esim. vangitseminen, telekuuntelu).¹⁶⁸ Salaisten tiedonhankintakeinojen osalta *tuomioistuimen lupamenettely* koskee pääosin *telepakkokeinoihin* luettavia sekä *tekniseen tarkkailuun* luettavia keinoja (kts. luku 2.2, s. 18), silloin kun tarkkailun kohteena on kotirauhan suojaama paikka tai rikoksen johdosta vapautensa menettänyt epäilty. Valtaosin salaista tiedonhankintaa voidaan kuitenkin tehdä viranomaisen omalla päätöksellä ilman tuomioistuinkontrollia.¹⁶⁹

Tuomioistuimen harjoittaman ulkoisen ennakkollisen valvonnan vahvuus on siinä, että se tuo poliisiin nähden riippumattoman ja puolueettoman elementin oikeussuojajärjestelmään valvomaan salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä. Osaltaan tuomioistuinkontrolli myös estää perusteettomien pakkokeinovaatimusten tekemistä, kun päätösvalta on annettu poliisin ulkopuoliselle taholle. Tuomioistuinkontrollin vahvuutena voidaan pitää oikeudellista asiantuntemusta ja kykyä arvioida asiaa puolueettomasti ottaen huomioon kohteen oikeusturvan asettamat vaatimukset yhdessä rikosten selvittämistäintressin kanssa.¹⁷⁰

¹⁶⁷ EOA 2016, s. 194.

¹⁶⁸ SM063:00/2011, s. 27.

¹⁶⁹ Kts. EOA 2017, s. 171.

¹⁷⁰ Metsäranta 2015, s. 297.

Toisaalta tuomioistuinkontrollin toimivuus kohteen oikeusturvan takaajana salaisen tiedonhankinnan käytössä on myös kyseenalaistettu. Muun muassa *Jonkka* on tuonut esiin, että tuomioistuimen riippumattomuus poliisista pakkokeinoasioista päättäessään ei ole niin suurta kuin voisi olettaa. Luvan myöntämistä harkitessaan tuomioistuin toimii tosiasiallisesti yksinomaan esitutkintaviranomaisen antamien tietojen varassa. Kun tiedonhankintakeinojen käytön edellytykset jättävät paljon harkintavaltaa lain soveltajalle ja esitutkintaviranomainen on ainoa taho, joka salaisesta tiedonhankinnasta päätettäessä tarjoaa asiaan liittyvää selvitystä, on kysyttävä, kuinka itsenäisesti tai riippumattomasti tuomioistuimen on mahdollista arvioida edellytysten täyttymistä.¹⁷¹

Esimerkiksi tuomioistuimen arvioidessa telekuuntelun edellytyksenä olevia vaatimuksia, tuomioistuimen on lähes mahdoton arvioida sitä, onko telekuuntelulla saatavilla tiedoilla *erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi*. Mikäli pakkokeinovaatimuksen esittänyt poliisi näin kertoo, ei tuomioistuimella käytännössä ole käytettävissään mitään perusteita, joilla se voisi ennakoita esitutkinnan tuloksia jollakin toisella tavalla.¹⁷²

Myös *Virolainen* ja *Pölönen* ovat esittäneet huolensa sitä, että päätösvalta pakkokeinoasioissa on tosiasiallisesti liukunut tuomioistuimelta esitutkintaviranomaisille. Heidän mukaansa pakkokeinoasioissa tuomioistuimet ovat ”*kumileimasimen tavoin*” myöntäneet lähes kaikki hakemukset etenkin vangitsemisvaatimusten ja telepakkokeinojen osalta. Televalvontalupia on joissakin tapauksissa myönnetty ilman mitään lain edellyttämiä perusteita ja myös laajemmin kuin laki mahdollistaa.¹⁷³ Toisaalta *Haapamäen* mukaan päätöksen perustelut sekä myös esitutkintaviranomaisten esittämien vaatimusten taso ovat kritiikin ajoilta kohentunut.¹⁷⁴

Myös korkein oikeus on ratkaisuisaan KKO:2007:7 sekä KKO:2009:54 korostanut tuomioistuinten velvollisuutta *huolehtia epäillyn oikeusturvasta ja selvittää esitutkintaviranomaisten pakkokeinovaatimusten perusteet*.¹⁷⁵ Korkeimman oikeuden mukaan

¹⁷¹ Jonkka 2003, s. 155. Kts. myös Metsäranta 2015, s. 297-298 ja Haapamäki 2010, s. 194-196. Kts. myös Cameron 2000, s. 152.

¹⁷² Jonkka 2003, s. 155.

¹⁷³ Virolainen – Pölönen 2003, s. 184.

¹⁷⁴ Haapamäki 2010, s. 196.

¹⁷⁵ EOA 2016, s. 194.

on tärkeää, että tuomioistuin selvittää ne tosiasiatiedot, joihin rikosepäily perustuu. Vaatimuksen tueksi tulisi näin ollen tuoda esiin sellaisia konkreettisia seikkoja, jotta tuomioistuin voisi arvioida luvan myöntämisen edellytysten täyttymistä. Korkeimman oikeuden linjauksien todellisista vaikutuksista lupa-asioiden käsittelyyn on esitetty ristiriitaisia näkökohtia.¹⁷⁶

Myös *Fredman* tuo esiin, että lupa-asioita käsitellessään tuomioistuimen on arvioitava, onko laissa säädetyt edellytykset olemassa ja esimerkiksi telepakkokeinojen osalta harkittava vielä pakkokeinojen käytön *tarpeellisuutta* sekä *välttämättömyyttä*.¹⁷⁷ Toisin sanoen tuomioistuin ei ole sidottu esitutkintaviranomaisen esittämiin vaatimuksiin, vaikka laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Kysymys ei ole pelkästään tuomioistuimen suorittamasta *laillisuusharkinnasta* vaan myös *tarkoituksenmukaisuusharkinnasta*.

Fredmanin mukaan viitteitä korkeimman oikeuden asettamista kriteereistä ei ole tilastollisesti havaittavissa hänen aineistossaan.¹⁷⁸ Vaihtoehtoisesti on tietysti mahdollista, että esitutkintaviranomaisten esittämät vaatimukset esimerkiksi telepakkokeinojen käytöstä ovat olleet niin asianmukaisia, ettei niitä ole ollut syytä hylätä juuri lainkaan. *Niemen* ja *Godzinskyn* tutkimuksen perusteella tämäkään ei kuitenkaan vaikuta uskottavalta, sillä heidän mukaan käräjäoikeuden lupapäätökset telepakkokeinoasioissa olivat pääasiassa kaavamaisia ja noin kolmanneksessa poliisin esittämissä lupavaatimuksissa havaittiin parantamisen varaa.¹⁷⁹ Myös eduskunnan oikeusasiamies on toistuvasti peräänkuuluttanut sekä poliisin velvollisuutta perustella hakemuksiaan että tuomioistuimen velvollisuutta perustella niihin antamia päätöksiä.¹⁸⁰

Yleisesti ottaen ulkopuolista ennakkollista valvontaa on pidettävä valvonnan uskottavuussyistä tärkeänä. Tuomioistuinvalvonnan kaltainen oikeudellinen kontrolli tuo valvontaan

¹⁷⁶ Metsäranta 2015, s. 300.

¹⁷⁷ Fredman 2017, s. 366.

¹⁷⁸ Fredman 2017, s. 367.

¹⁷⁹ Niemi – Godzinsky 2009b s. 242.

¹⁸⁰ EOA 2014, s. 164.

riippumattoman, puolueettoman ja asianmukaisen menettelyn.¹⁸¹ Edellä kuvattu tuomioistuinkontrollin kritiikki herättää kuitenkin kysymyksiä siitä, kuinka hyvin tällainen ulkoinen ennakkollinen valvonta voi käytännössä toimia. Ulkopuolisesta ennakkollisesta valvonnasta on esitetty myös muita vaihtoehtoja. Esimerkiksi *Hankilanoja* on ehdottanut erillistä tutkintatuomarijärjestelmää, jossa salaisen tiedonhankinnan käyttö ja valvonta olisi keskitetty ja erotettu myös varsinaisesta tuomioistuimen tuomiovallan käytöstä.¹⁸² Tämä ei kuitenkaan nähdäkseni poistaisi tuomioistuinkontrollin edellä mainittuja heikkouksia.

Yhtenä erityisenä oikeusturvan takeena on tuomioistuimen laissa säädetty velvollisuus määrätä *julkinen asiamies* asuntokuuntelua¹⁸³ koskevan lupa-asian käsittelyyn. Hallituksen esityksen mukaan julkisen asiamiehen velvollisuutena on valvoa rikoksesta epäillyn ja muiden kuuntelun kohteeksi mahdollisesti joutuvien etuja noudattaen hyvää asianajotapaa. Julkisen asiamiehen on oltava läsnä lupa-asian käsittelyssä tuomioistuimessa ja hän voisi esittää vaatimuksen tekijälle suullisia kysymyksiä. Julkisen asiamiehen on oltava asianajaja tai julkinen oikeusavustaja.¹⁸⁴

Halijoki on kuitenkin tuonut esiin, että mikäli julkisella asiamiehellä ei ole oikeutta saada esitutkintaviranomaisen hallussa olevia tietoja, ovat hänen tosiasialliset mahdollisuutensa tehtävänsä suorittamiseen varsin heikot. Laissa ei mainita mitään julkisen asiamiehen tiedonsaantioikeudesta. *Halijoen* mukaan tällä käytännössä tehottomalla oikeusturvajärjestelyllä on mahdollisesti vain pyritty perustelevaan teknisen kuuntelun käyttöalan laajennusta.¹⁸⁵

Halijoen kritiikkiin on helppo yhtyä, sillä tosiasiallisesti julkinen asiamies on tuomioistuimen ohella täysin riippuvainen niistä tiedoista, jotka esitutkintaviranomainen vaatimuksensa tueksi tuo esiin. Käytännössä julkisen asiamiehen mahdollisuudeksi jää ainoastaan mahdollisuus pakottaa esitutkintaviranomainen perustelevaan lupavaatimuksensa huolellisemmin. Tämä

¹⁸¹ Metsäranta 2015, s. 297.

¹⁸² Hankilanoja 2014, s. 267.

¹⁸³ Esitutkintaviranomaiselle voidaan tietyin edellytyksin myöntää lupa kohdistaa teknistä kuuntelua vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan, jossa rikoksesta epäilty todennäköisesti oleskelee. (PKL 10:17.1)

¹⁸⁴ HE 52/2002, s. 69.

¹⁸⁵ Halijoki 2003, s. 180. Kts. myös Niemi – de Godzinsky 2009b, s. 261.

velvollisuus on kuitenkin jo edellä mainittujen korkeimman oikeuden ratkaisujen perusteella tuomioistuimella, joten julkisen asiamiehen tuoma lisäarvo oikeusturvan kannalta ei vaikuta kovin merkittävältä.¹⁸⁶

Nähdäkseni olemassa olevat ulkoisen ennakkollisen valvonnan muodot törmäävät samaan perusongelmaan: päätöksentekoa joudutaan tekemään yksinomaan esitutkintaviranomaisen antamien tietojen perusteella. Ulkoisen ennakkollisen valvonnan toimivuuden kannalta on siis välttämätöntä, että esitutkintaviranomaiselta edellytetään riittävän konkreettisia perusteita, jotta päätöksenteko olisi tosiasiallista eikä vain näennäistä. Tässä tehtävässä tuomioistuimelta on edellytettävä aktiivista roolia pakkokeinovaatimusten konkreettisten perusteiden selvittämisessä.¹⁸⁷

3.5 Ulkoinen jälkikäteinen laillisuusvalvonta

Suomessa poliisin salaisen tiedonhankinnan *jälkikäteiseen ulkoiseen valvontaan* kuuluvat eduskunnan oikeusasiamiehen erityisvalvonta sekä tiedonhankinnan kohteen oikeus kannella salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä. Tuomioistuinvalvonnan piirissä olevista keinoista voi kannella hovioikeuteen ja kaikesta salaisesta tiedonhankinnan käytöstä voi kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle. Myös hallintokantelu on salaisen tiedonhankinnan kohteelle mahdollinen. Seuraavaksi käsitelen näitä jälkikäteisen ulkoisen valvonnan muotoja.

3.5.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen erityisvalvonta

Suomessa toimii kaksi rinnakkaista ylimmäistä laillisuusvalvojaa: valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Kummallekin on perustuslaissa säädetty oikeus saada viranomaisilta laillisuusvalvontansa edellyttämät tiedot ja he toimivat myös virkarikosasioissa erikoissyöttäjinä.¹⁸⁸ Ylimpien laillisuusvalvojien tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle ei ole rajattu mitään salaisia asioita.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Kattavammin julkisesta asiamiehestä kts. Metsäranta 2015, s. 305-309.

¹⁸⁷ Metsäranta 2015, s. 303. Kts. myös Niemi – de Godzinsky 2009b, s. 258.

¹⁸⁸ Hankilanoja 2014, s. 50.

¹⁸⁹ Pajuoja- Pölönen 2011, s. 216.

Pakkokeinolain ja poliisilain mukaan sisäministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Kyse on salaiseen tiedonhankintaan kohdistuvasta erityisvalvonnasta. Eduskunnan oikeusasiamiehen erityisvalvontaa pidetään keskeisenä jälkikäteisen ulkoisen valvonnan muotona erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.¹⁹⁰

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piirissä olevat asiat luokitellaan yleisesti kolmeen päätyyppiin: *oikeussäntöjen noudattamisen valvontaan, hyvään hallintoon kuuluvien periaatteiden valvontaan ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan*.¹⁹¹ Eduskunnan oikeusasiamies valvoo tuomioistuinten ja viranomaisten lain noudattamista. Erityistä huomiota oikeusasiamies kiinnittää viranomaisten toimenpiteinä kohteina olevien oikeusturvaan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perustuslain mukaan oikeusasiamiehellä on velvollisuus antaa eduskunnalle vuosittain kertomus toiminnastaan ja ottaa kantaa lainkäytön sekä oikeussuojajärjestelyjen tilaan.¹⁹²

Yksi oikeusasiamiehen erityisistä tehtävistä on huolehtia siitä, että eduskunnalla on käytettävissään riittävät tiedot esitutkintaviranomaisten tekemästä salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta.¹⁹³ Vuodesta 2014 alkaen oikeusasiamiehen erityisvalvonta on kattanut kaikkien salaisten tiedonhankintakeinojen käytön ja valvonnan. Aiemmin vain osa salaisista tiedonhankintakeinoista, kuten telekuuntelu ja televalvonta ja myöhemmin peitetoiminta sekä valeosto, ovat olleet oikeusasiamiehen erityisvalvonnan piirissä.¹⁹⁴

Oikeusasiamiehen salaisen tiedonhankinnan erityisvalvonta perustuu lähtökohtaisesti eri viranomaisten antamiin vuosiraportteihin salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta. Luonteeltaan oikeusasiamiehen valvonta on viranomaisten sisäistä valvontaa täydentävää, *sisäisen valvonnan valvontaa*. Oikeusasiamies voi tehdä pistokoeluontoisia tarkastuksia, mutta resurssisyistä mahdollisuudet tämänkaltaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat rajallisia.

¹⁹⁰ Metsäranta 2015, s. 309.

¹⁹¹ Pajuoja – Pölönen 2011, s. 213.

¹⁹² Hankilanoja 2014, s. 50.

¹⁹³ Hankilanoja 2014, s. 50-51.

¹⁹⁴ EOA 2016, s. 196.

Oikeusasiamies pyrkii kuitenkin tarkastuksilla ja muilla oma-aloitteisilla toimilla kartoittamaan mahdollisia ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa.¹⁹⁵

Esimerkinomaisesti mainittakoon oma-aloitteisen, Itä-Uudenmaan poliisilaitokseen tehdyn tarkastuksen johdosta annettu OA Jääskeläisen ratkaisu EOAK 13/2/16, missä oli kysymys tapauksesta, jossa tuomioistuin oli myöntänyt poliisille luvan telekuunteluun sellaiselle rikosnimikkeelle, jonka selvittämiseen telekuuntelua ei saa lain mukaan käyttää. Ratkaisussaan oikeusasiamies totesi muun ohessa, että koska pakkokeinon kohde ei ole käsittelyssä edustettuna, on tuomioistuimen velvollisuus pakkokeinon käytön edellytyksien selvittämisessä erityisen korostunut. Samassa asiassa oli kuitenkin tutkittavana myös telekuuntelun mahdollistava rikos, joten OA Jääskeläinen katsoi ratkaisussaan riittäväksi kiinnittää asian ratkaiseen käräjätuomarin ja vaatimuksen tehneen poliisin huomiota huolellisuuteen ja korostaa tuomioistuimen roolia salaisia pakkokeinoja koskevien asioiden käsittelyssä.¹⁹⁶

Kuten edellä mainitusta ratkaisusta on nähtävissä, eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kattaa myös tuomioistuimet. Tuomioistuimet eivät kuitenkaan itsenäisesti raportoi oikeusasiamiehelle, joten niiden kohdalla oikeusasiamiehen valvonta perustuu oma-aloitteisiin selvityksiin. Oikeusasiamies on tehnyt säännöllisesti käräjäoikeuksiin lähinnä telepakkokeinoasioihin kohdistuvia tarkastuksia. Vaikka oikeusasiamiehellä ei ole valtuuksia ohjata tuomioistuimia velvoittavin laintulkinnoin, tämän ei ole katsottu estävän ongelmallisten käytäntöjen taikka tulkintojen esiin nostamista.¹⁹⁷

Oikeusasiamiehen valvontaa on yleisesti pidetty toimivana ja vaikuttavana myös tuomioistuinten osalta. Muun muassa *Haapamäen* mukaan oikeusasiamiehen valvonnalla on ollut selvä vaikutus tuomioistuihin. Esimerkinomaisesti mainittakoon, että aiemmin vallalla ollut käytäntö käsitellä telepakkokeinohakemuksia kirjallisessa menettelyssä väistyi apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution arvostelun myötä. Nykyään vallalla on lainmukainen suullinen käsittelytapa, mikä edesauttaa pakkokeinoasian perusteellista käsittelyä sekä oikeusturvaa.¹⁹⁸

¹⁹⁵ EOA 2016, s. 196.

¹⁹⁶ EOAK 13/2/16, s. 1 ja s. 5.

¹⁹⁷ Haapamäki 2010, s. 194-195.

¹⁹⁸ Haapamäki 2010, s. 195.

Jonkka ja *Haapamäki* ovat tuoneet esiin, että oikeusasiamiehen toimintaa voisi olla syytä kehittää yleisemminkin oma-aloitteisemman toiminnan suuntaan, sillä juuri oma-aloitteisella tutkinnalla on parhaat edellytykset paljastaa virheellisiä viranomaiskäytäntöjä ja systeemipuutteita. Oma-aloitteista tutkintaa on myös pidetty kaikista vaikuttavimpana valvonnan muotona. *Haapamäki* on todennut, että oma-aloitteisuuden merkitys korostuu salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa, sillä tiedonhankinnan kohteen omat mahdollisuudet reagoida ovat tavanomaista heikommat.¹⁹⁹

Eduskunnan oikeusasiamiehen resurssit ovat kuitenkin niin rajalliset, että muun muassa *Metsärannan* mukaan olisi tarpeellista pohtia erillisen valvontaelimen perustamista, jonka tehtävänä olisi nimenomaisesti valvoa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä. Tämä parantaisi *Metsärannan* mukaan jälkikäteisvalvonnan uskottavuutta ja yksilön oikeusturvaa erityisesti tilanteissa, joissa ilmoitus salaisesta tiedonhankinnasta on jätetty kohteelle tekemättä.²⁰⁰

Eduskunnan oikeusasiamiehen erityisvalvonnan ja muun ulkopuolisen jälkikäteisvalvonnan vahvuutena on valvonnan uskottavuutta lisäävä ominaisuus. Tieto siitä, että poliisin toiminta tulee poliisin ulkopuolisen tahon jälkikäteen arvioitavaksi, on omiaan kannustamaan poliisia asianmukaiseen toimintaan ja lisäämään koko valvontajärjestelmän uskottavuutta.²⁰¹ Toiminta näyttäytyy myös kansalaisten silmään luotettavammalta, kun laillisuusvalvonnallista arviota tehdään poliisista ulkopuolisen tahon toimesta. Lisäksi ulkoisella jälkivalvonnalla on mahdollista kerätä ja yhdistellä muissa valvonnan muodoissa esiin tulleita havaintoja ja tämän pohjalta kiinnittää huomiota järjestelmän systemaattisiin virheisiin ja oikeudellisiin epäkohtiin.²⁰²

Ulkoisen jälkivalvonta on kuitenkin niin kaukana itse valvottavasta toiminnasta, että se voi luonteeltaan toimia vain muuta valvontaa täydentävänä. Ulkoinen jälkivalvonta on myös hyvin riippuvaista siitä, miten kattavasti toimintaa kirjataan ja raportoidaan. Konkreettisissa

¹⁹⁹ Jonkka 2007, s. 320 ja Haapamäki 2010, s. 200-201.

²⁰⁰ Metsäranta 2015, s. 326. Mahdolliseen erillisen valvontaelimen perustamiseen palaan vielä tutkimuksen loppupuolella.

²⁰¹ Kts. Metsäranta 2015 s. 326-327.

²⁰² Jonkka 2007, s. 319.

yksittäistapauksissa ulkoinen jälkivalvonta on järjestelmänä suhteellisen hampaaton mutta sen merkitys korostuu kyvyssä havaita järjestelmän laajempia ongelmakohtia.²⁰³ Ulkoinen jälkivalvonta voi paljastaa systeemivirheitä organisaatiossa tai oikeudellisesti kestäättömiä käytäntöjä, joita toimijat eivät itse edes havaitse ongelmallisiksi.

3.5.2 Kantelut ja salaisen tiedonhankinnan jälki-ilmoitusmenettely

Eduskunnan oikeusasiamiehen erityisvalvonnan lisäksi ulkoisen jälkikäteisvalvonnan piiriin voidaan lukea erityyppiset kantelut, joita salaista tiedonhankintaa koskevista päätöksistä ja salaisen tiedonhankinnan käytöstä voidaan tehdä. Näitä ovat *kantelu hovioikeuteen*, *kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle* sekä *hallintokantelu*. Lisäksi salaisen tiedonhankinnan kohteella on mahdollisuus nostaa virkarikossyyte tai vahingonkorvauskanne.²⁰⁴

Tuomioistuinkontrollin piirissä olevista salaisia tiedonhankintakeinoja koskevista tuomioistuimen päätöksistä ei voi lain mukaan valittaa mutta niistä voi kannella hovioikeuteen ilman määräaika. Vaikka kyseessä on ylimääräinen muutoksenhakekeino, voidaan kantelumahdollisuutta pitää periaatteellisesti tärkeänä epäillyn oikeusturvan kannalta. Esitutkintaviranomaisen kannalta kantelulla on suurempi merkitys, sillä esitutkintaviranomainen voi saattaa lupa-asian uusintakäsittelyyn hovioikeudessa, jolloin luvan edellytykset ja ehdot voidaan arvioida uudelleen. Tiedonhankinnan kohteelle kantelumahdollisuus on poikkeuksetta jälkikäteinen, sillä tämä ei lähtökohtaisesti ole tietoinen salaisesta tiedonhankinnasta ennen kuin tiedonhankinta on toteutettu.²⁰⁵ Kantelulla voi kuitenkin olla merkitystä esitutkinnan, syyteharkinnan sekä mahdollisen oikeudenkäynninkin kannalta, mikäli tuomioistuimen pakkokeinoasian ratkaisua rasittaa oikeudellinen virhe.

Esimerkinomaisesti mainittakoon Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisu asiassa, jossa käräjäoikeus oli myöntänyt poliisille luvan A:n televalvontaan, telekuunteluun sekä A:n asunnon tekniseen kuunteluun. Lupapäätöksen mukaan A:ta oli syytä epäillä taposta, vaikka A:han aiemmin kohdistettu syyte samasta taposta oli jo hovioikeudessa lainvoimaisesti hylätty. Hovioikeus katsoi, että tilanteessa, jossa epäiltyyn kohdistuva syyte on lainvoimaisesti hylätty, pakkokeinoja voidaan käyttää ainoastaan, jos voidaan perustellusti olettaa lainvoimaista tuomiota rasittavan tuomion purkuperuste. Kun

²⁰³ Ks. EOA 2017, s.173.

²⁰⁴ Metsäranta 2015, s. 317-318. Rajaan käsittelyn tässä tutkimuksessa ainoastaan laillisuusvalvonnallisiin näkökohtiin, joten virkarikoksia ja vahingonkorvauskanteita ei käsitellä enemmälti.

²⁰⁵ Metsäranta 2015, s. 317 ja Pölönen 1997, s. 177.

kantelun kohteena olevassa pakkokeinovaatimuksessa perusteina ei oltu esitetty mitään sellaisia uusia seikkoja, joiden perusteella A:ta voitaisiin epäillä taposta, hovioikeus katsoi, ettei asiassa ollut pakkokeinolain mukaisia edellytyksiä televalvontaan, telekuunteluun eikä asunnon tekniseen kuunteluun. Käräjäoikeuden lupapäätökset kumottiin.²⁰⁶

Toiseksi salaisesta tiedonhankinnasta voi kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tässä menettelyssä ei kuitenkaan ole mahdollista välittömästi muuttaa kantelijaa koskevaa toimenpidettä. Kanteluiden johdosta oikeusasiamies voi esittää kannanottoja siitä, onko esitutkintaviranomainen toiminut kyseisessä tapauksessa asianmukaisesti ja tämän seurauksena lähinnä käytäntöjen linjanmuutokset esitutkintaviranomaisten taikka tuomioistuinten toiminnassa ovat mahdollisia seurauksia.²⁰⁷

Kolmanneksi salaisen tiedonhankinnan kohteella on oikeus tehdä *hallintokantelu*. Hallintokantelulla tarkoitetaan viranomaiselle tehtävää kantelua, jossa viranomainen tai virkamies on väitetysti menetellyt tai toiminut virheellisesti, lainvastaisesti, velvollisuuksiensa vastaamiseksi tai muutoin epäasianmukaisesti. Poliisihallitus käsittelee poliisien menettelyä koskevat kantelut. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino eikä siitä annettavalla ratkaisulla voida muuttaa eikä kumota kantelun kohteena olevaa päätöstä. Kysymys on siitä, että kansalaiset voivat kannella viranomaisten toimista. Merkitystä hallintokantelulle ja oikeusasiamiehelle tehtävälle kantelulle antaa se, että ne voivat johtaa myös tutkintapyynnön tai rikosilmoituksen tekemiseen syyttäjälle.²⁰⁸

Kantelu eivät näyttäyty kovin käyttökelpoisena oikeussuojakeinona salaisen tiedonhankinnan kohteen näkökulmasta ja kanteluita onkin tehty huomattavan vähän. Kanteluiden vähäisen määrän on arveltu johtuvan toiminnan erityisen salaisesta luonteesta ja tiedonsaannin vaikeudesta.²⁰⁹ Ensinnäkin kantelun tekeminen edellyttää tietoa kantelun perusteena olevista toimenpiteistä. Asianosaisen tiedonsaannin kannalta salaisen tiedonhankinnan *jälki-ilmoitusmenettelyllä* on olennainen merkitys.

²⁰⁶ I-SHO:2018:5. Tuomio ei ole lainvoimainen. Näkisin ratkaisun merkitsevän myös sitä, että tässä tapauksessa lainvastaisesti käytetyt pakkokeinot voisivat johtaa siihen, että niillä hankittu näyttö asetettaisiin mahdollisessa oikeudenkäynnissä *hyödyntämiskieltoon*. Lainvastaisesti salaisella tiedonhankinnalla hankitun näyttöön ja hyödyntämiskieltoon liittyvään kysymykseen palataan vielä luvussa 5.1.

²⁰⁷ Pölönen 1997, s. 178.

²⁰⁸ SM063:00/2011, s. 33.

²⁰⁹ Metsäranta 2015, s. 310.

Pakkokeinolain 58 §:ssä säädetään salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittamisesta. Pykälän mukaan salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä on ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta. Tuomioistuimen luvalla ilmoituksen tekemistä voidaan kuitenkin lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan. Lupa ilmoituksen lykkäämiseen voidaan myöntää, ”jos se on perusteltua käynnissä olevan tiedonhankinnan turvaamiseksi, valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen ja terveyden suojaamiseksi”. Ilmoitus voidaan jättää kokonaan tekemättä, ”jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen ja terveyden suojaamiseksi”.

Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön ilmoittamista on pidettävä tiedonhankinnan kohteen oikeusturvan kannalta hyvin tärkeänä. Eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että kokonaan salaan jäävää puuttumista yksilön perusoikeuksiin voi oikeusvaltiossa olla vain erittäin rajoitetusti.²¹⁰ On kuitenkin huomionarvoista, että vaikka salaisesta tiedonhankinnan käytöstä ilmoittamatta jättäminen on nykyään harvinaista, näiden keinojen käytöstä kannellaan erittäin vähän.²¹¹

Ongelmallista kanteluissa oikeussuojakeinoina salaisen tiedonhankinnan osalta on se, että mainitun jälki-ilmoitusmenettelyn ja ilmoittamisen poikkeussäännösten johdosta on mahdollista, että kohde tai hänen asianajajansa saa vasta mahdollisen oikeudenkäynnin jälkeen tiedon siitä, että häneen on kohdistettu salaista tiedonhankintaa. On myös mahdollista, ettei ilmoitusta koskaan tehdä. Ilman kanteluita ei myöskään oikeuskäytäntö pääse kehittymään.²¹² Edellä mainitut seikat voivat osaltaan selittää sitä, miksi kanteluita sekä hovioikeuteen että eduskunnan oikeusasiamiehelle on salaisesta tiedonhankinnasta tehty niin vähän, vain muutamia vuositasolla^{213, 214}.

²¹⁰ EOA 2016, s. 195.

²¹¹ Haapamäki 2010, s. 194.

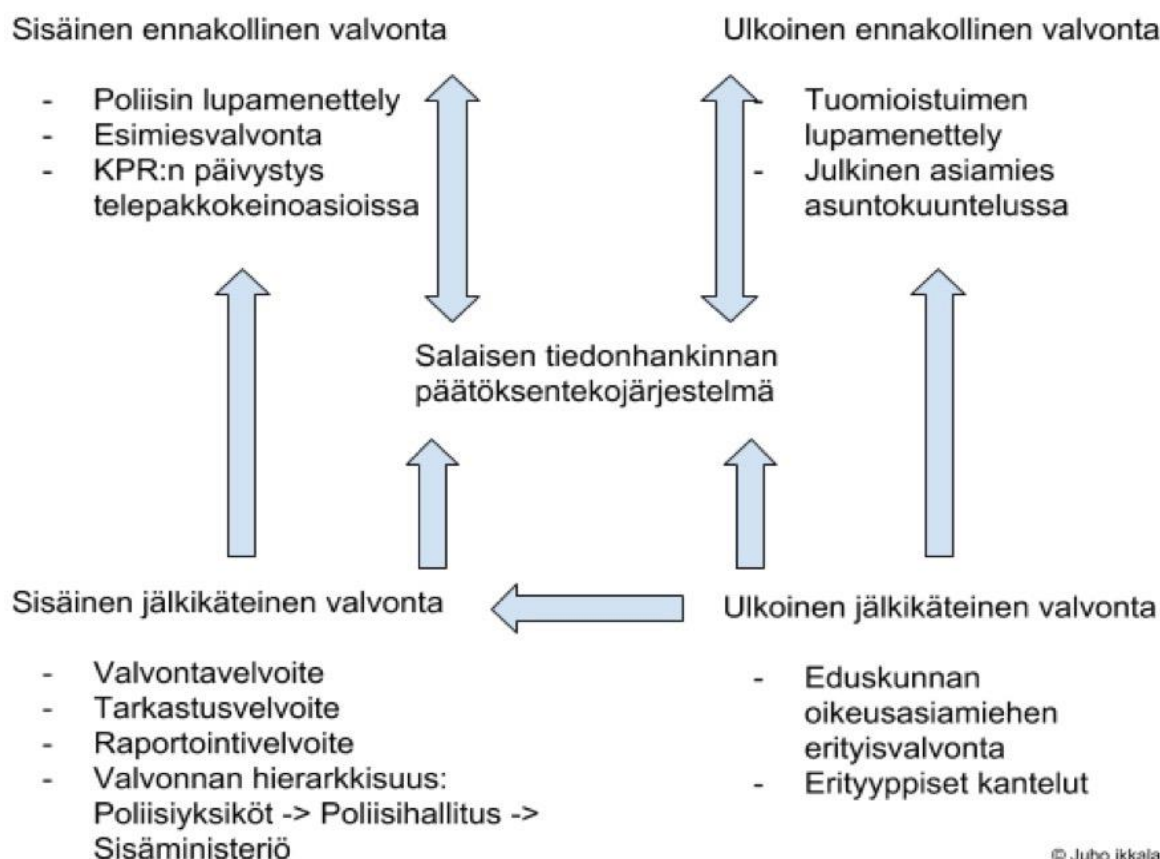
²¹² ks. Fredman 2013, s. 519-520.

²¹³ Kts. EOA 2017, s. 173.

²¹⁴ Olen päässyt erään asianajajan välityksellä tutustumaan pakkokeinolakiperusteiseen ilmoitukseen salaisen tiedonhankinnan (televalvonta) käytöstä. On huomionarvoista, että ilmoituksessa salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ei mainita muuta kuin se, mitä salaista tiedonhankintakeinoja on käytetty, milloin tiedonhankinta on toteutettu ja mihin perusterikokseen tiedonhankinta perustuu. Tarkemman kuvauksen asiasta ja pakkokeinon käytön perusteista saa tuomioistuimen pakkokeinoasian ratkaisusta, mutta se on ymmärrettävä tilata erikseen

Metsärannan mukaan valvontajärjestelmältä on edellytettävä, että vaikka ilmoitusta salaisen tiedonhankinnan kohteelle ei lopultakaan tehtäisi, on viranomaisen vastuu toiminnastaan jollakin tavalla toteutettava. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisten toiminta tulee jonkin poliisista erillisen, ulkopuolisen tahon arvioitavaksi. Tällä hetkellä tällainen taho Suomessa on eduskunnan oikeusasiamies.²¹⁵

3.6 Salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan muotojen keskinäiset suhteet



Kuvio 1. Salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontajärjestelmä

käräjäoikeudesta diaarinumeron perusteella. Tietoa kantelumahdollisuudesta hovioikeuteen ei ilmoituksessa mainita. Mikäli kyseessä on esitutkintaviranomaisen päättävävallassa olevasta salaisesta tiedonhankinnasta, mitään päätöstä asiasta ei ole edes mahdollista saada tiedoksi (eikä myöskään kantelu hovioikeuteen ole käytettävissä). Näin ollen näkisin, että kanteleminen salaisen tiedonhankinnan käytöstä edellyttää sellaista oikeudellista asiantuntemusta, johon maallikolla on harvoin edellytyksiä. Mikäli ilmoitus tehdään vasta oikeudenkäynnin aikana tai sen jälkeen, voi asianajajan käyttäminen muodostua kohteelle haasteelliseksi. Salaisen tiedonhankinnan kohteen oikeussuojan tosiasiallinen saatavuus (access to justice) voitaneen tältä osin jossain määrin kyseenalaistaa. Asiaa koskevaa tutkimusta ei kuitenkaan liioin ole.

²¹⁵ Metsäranta 2015, s. 326.

Yllä olevassa kuviossa on karkeasti esitetty poliisin salaiseen tiedonhankintaan kohdistuvat erilaiset valvonnan muodot. Salaista tiedonhankintaa koskeva päätöksentekojärjestelmä muodostaa laillisuusvalvonnan ytimen ja kaikkien eri valvontajärjestelyjen tarkoituksena on osaltaan varmistaa päätöksentekojärjestelmän asettamien edellytysten mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen. Seuraavaksi käsitellän yhteenvedonomaaisesti eri valvonnan muotoja ja niiden keskinäisiä suhteita.

Viranomaisen *sisäisen valvonnan* ja eduskunnan oikeusasiamiehen ja tuomioistuimen *ulkoisen valvonnan* tarkoituksena on toimia toisiaan täydentävästi. Sisäisellä valvonnalla on ulkoista valvontaa paremmat edellytykset toimia virheiden ennaltaehkäisyssä ja sen avulla on mahdollista havaita vähäisetkin ongelmat toiminnassa. Sen sijaan ulkoinen valvonta on toiminnan uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta tärkeää. Ulkoisella valvonnalla on myös sisäistä valvontaa paremmat edellytykset paljastaa ja puuttua viranomaisen toiminnassa mahdollisesti oleviin systemaattisiin virheisiin tai oikeudellisesti virheellisiin käytäntöihin.²¹⁶

Sisäinen ennakkollinen valvonta ja sisäinen jälkikäteisvalvonta nivoutuvat käytännön toiminnassa tiiviisti yhteen. Molemmat ovat läheisessä yhteydessä salaisen tiedonhankinnan päätöksentekojärjestelmään, ennakkollisen valvonnan näkökulmasta päätöksentekojärjestelmä varmistaa toiminnan lainmukaisuutta ja laatua, jälkikäteisen valvonnan näkökulmasta sitä, että toiminnan lainmukaisuus on jälkikäteisesti todennettavissa riittävällä tarkkuudella. Myös esimiesvalvontaan liittyy elementtejä sekä ennakkollisesta että jälkikäteisestä valvonnasta.

Oma kysymyksensä on tuomioistuinvalvonnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan keskinäinen suhde. On selvää, että ainoastaan tuomioistuimet voivat muuttaa tai kumota lainvastaisia päätöksiä. Toisaalta tuomioistuimen ratkaistavaksi ei ole perinteisesti pidetty mahdollisena saattaa laillisuusvalvonnassa tehtyjä ratkaisuja. Laillisuusvalvontaa on myös pidetty tuomioistuinvalvontaa laajempaan alaltaan, sillä laillisuusvalvonnassa voidaan ottaa kantaa myös esimerkiksi huonoon kohteluun ja viivyttelyyn, mikä ei aina tuomioistuinvalvonnassa ole mahdollista. Perustuslain mukaan myös tuomioistuinten lain noudattamisen valvonta kuuluu laillisuusvalvonnan piiriin.²¹⁷

²¹⁶ SM063:00/2011 s. 10.

²¹⁷ Mäenpää 2009, s. 1097.

Sekä tuomioistuinvalvonta että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kohdistuvat julkisen toiminnan laillisuuteen arviointiin. *Mäenpään* mukaan perinteiset rajanvedot saattavat tulevaisuudessa luoda jännitteitä pohdittaessa, kuinka voidaan varmistaa riittävä tehokkuus laillisuusvalvonnassa. *Mäenpää* esittää, että voikin olla aiheellista pohtia uudestaan myös ”laillisuusvalvojen toimivallan laajuutta ja valvontareaktioiden sisällön monipuolisuutta.”²¹⁸ Tulkitsen *Mäenpään* tarkoittavan, että laillisuusvalvojen mahdollisuuksia puuttua laillisuusvalvonnassa ilmenneisiin epäkohtiin voisi olla syytä laajentaa.

Cameronin mukaan erityisesti ulkoista valvontaa kohtaan esitetyn kritiikin myötä on selvää, ettei mikään ulkoisen valvonnan muoto voi korvata asianmukaista sisäistä valvontaa. Toimiva sisäinen valvonta ja asianmukaisten arvojen ylläpito toimijoiden keskuudessa on kaikista tärkein suoja vallan väärinkäyttöä vastaan. *Cameron* tuo kuitenkin esiin, ettei sisäinen valvonta voi toimia tehokkaasti ilman ulkoista valvontaa. Toimivassa järjestelmässä *Cameronin* mukaan ulkoinen valvonta toimii kannustaen erityisesti korkeissa asemissa olevia ja vastuunalaisia toimijoita sekä huolellisuuteen omassa toiminnassaan että valvomaan alaisiaan.²¹⁹

Näkisin myös, että ulkoisen valvonnan kautta myös tieto salaisesta tiedonhankinnasta saavuttaa paremmin julkisuuden, minkä myötä myös median, kansalaisten ja poliitikkojen mahdollisuudet reagoida mahdollisiin väärinkäytöksiin ovat paremmat. Edellä mainituista syistä poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontajärjestelmä tulee hahmottaa kokonaisuutena, jossa eri osat ovat tiiviisti vuorovaikutuksessa keskenään.

4 POLIISIN SALAISEN TIEDONHANKINNAN LAILLISUUSVALVONTA POLIISIHALLITUKSEN KERTOMUSTEN VALOSSA VUOSINA 2014-2016

4.1 Tutkimuskysymykset

Päätutkimuskysymyksenä empiirisessä osuudessa toimii:

- 1) Minkälaisia valvontahavaintoja Poliisihallituksen laillisuusvalvontakertomuksista vuosilta 2014-2016 ilmenee?

²¹⁸ Mäenpää 2009, s. 1098.

²¹⁹ Cameron 2000, s. 154-155.

Päätutkimuskysymys 1. jakaantuu seuraaviin alatutkimuskysymyksiin:

- a. Minkälaisia valvontahavaintoja Poliisihallitus on tarkastustoiminnassaan tehnyt poliisiyksiköiden osalta?
 - b. Minkälaisia valvontahavaintoja poliisiyksiköt ovat tarkastustoiminnassaan tehneet?
- 2) Mitkä ovat merkittävimmät ongelmakohdat poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa aineiston perusteella?

4.2 Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen empiirinen osuus on laadullinen tutkimus, jossa käytän valmiita aineistoja. Menetelmänä analyysissa käytän sisällönanalyysiä. Tarkoituksena on koostaa valvontahavaintoja ja luokitella niitä samankaltaisuuksien perusteella.²²⁰ Luokittelun avulla pyrin paljastamaan, missä sijaitsevat poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa suurimmat ongelmakohdat tarkastelujaksolla. Lähtökohtani tutkimukseen on ongelmahakuinen. Tarkoituksena on kuvata ja luokitella poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa ilmeneviä valvontahavaintoja ja tämän pohjalta etsiä konkreettisia parannusehdotuksia järjestelmän toimintaan.²²¹

Aineistona ovat tietyt osat *Poliisihallituksen kertomuksista sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuosilta 2014-2016*. Kertomukset perustuvat esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014) annetun asetuksen 22 §:än, jonka mukaan poliisin on vuosittain laadittava sisäministeriölle selvitys salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta. Sisäministeriö puolestaan toimittaa kertomukset vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle tämän laillisuusvalvontaa varten.

Asiakirja sisältää ensinnäkin lukumäärätietoja salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä ja siitä, minkälaiden rikosten tutkintaan keinoja on käytetty. Asiakirjassa esitellään poliisin sisäistä valvontaa sekä Poliisihallituksen tarkastustoiminnan osalta että poliisiyksiköiden oman sisäisen valvonnan osalta. Asiakirjassa eritellään myös laillisuusvalvonnan näkökulmasta

²²⁰ Kts. Alvessalo – Ervasti 2006 s. 26.

²²¹ kts. Alvessalo – Ervasti 2006, s. 26-27.

merkityksellisiä seikkoja ja lainsäädäntöön sekä käytännön toimintaan liittyviä ongelmakohtia ja kehittämistarpeita.

Kaikkiin kertomuksiin sisältyy luku 4 ”*Suoritettu laillisuusvalvonta ja valvontahavainnot*”. Kyseinen luku jakaantuu edelleen Poliisihallituksen omiin tarkastushavaintoihin (luku 4.2), poliisiyksiköiden tekemiin valvontahavaintoihin (luku 4.3) ja Poliisihallituksen näkemykseen laillisuusvalvonnallisesti merkityksellisistä seikoista (luku 4.4). Empiirinen tutkimukseni kohdistuu lukuihin 4.2.2 *Poliisihallituksen poliisiyksiköissä tekemät valvontahavainnot* ja 4.3. *Poliisiyksiköiden tekemät valvontahavainnot*. Muita osia kertomuksesta ei empiirisesti käsitellä, mutta niitä voidaan käyttää lähdemateriaalina tulosten tulkinnassa.

Empiirisesti analysoitavaksi materiaaliksi valikoitui siten Poliisihallituksen vuosien 2014-2016 kertomuksista yhteensä 17 sivua. Aloitin analyysin alleviivaamalla ja merkitsemällä aineistoon jokaisen valvontahavainnon siten, että ne olivat erotettavissa toisistaan. Tämän jälkeen loin erillisen koodikirjan, johon keräsin ja numeroin jokaisen yksittäisen valvontahavainnon. Aineiston käsittelyä varten kehitin luokittelujärjestelmän, jonka esittelen jäljempänä. Ensimmäisen koodikirjan luomisen jälkeen loin lopullisen koodikirjan, johon olin sijoittanut kehittämäni luokittelujärjestelmän ja sijoitin jokaisen havainnon sille sopivaan luokkaan. Tämän jälkeen kirjoitin tutkimuksen tulokset auki.

Tutkimuksessa havaintoyksikkönä on yksittäinen valvontahavainto. Yhteensä havaintoja ilmeni 64 kappaletta. Valvontahavainnot ovat pääosin yleisiä huomioita valvonnassa toistuneista havainnoista ja siten jo valmiiksi tiivistyneitä. Tarkoituksena analyysissä on luokittelun avulla edelleen tiivistää aineistoa ja näin muodostaa kuva siitä, mihin luokkaan liittyvät suurimmat ongelmakohdat poliisin salaisen tiedonhankinnan sisäisessä valvonnassa tarkastelujaksolla.

Luokittelujärjestelmä on kehitetty teoriaohjautuvasti.²²² Luokittelu perustuu aineistosta ilmenneisiin toistuviin havaintoihin, mutta myös osittain aikaisemmassa tutkimuksessa esiin nostettuihin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen esiin tuomiin ongelma-kohtiin salaisen

²²² kts. Tuomi – Sarajärvi 2009, s. 97-98.

tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa.²²³ Seuraavaksi käyn läpi kehittämäni luokittelujärjestelmän.

1. Salaisen tiedonhankinnan päätöksentekojärjestelmään liittyvät havainnot

Tähän luokkaan sijoitan valvontahavainnot, jotka liittyvät salaisen tiedonhankinnan päätöksentekojärjestelmään eli tehtyihin päätöksiin taikka päätösten perusteiden kirjaamiseen (kts. luku 3.3.1). Tähän luokkaan kuuluvissa valvontahavainnoissa kyse on esimerkiksi päätösten perusteiden riittämättömästä kirjaamisesta.

2. Valvontamenettelyyn liittyvät havainnot

Tähän luokkaan kuuluvat havainnot, jotka liittyvät poliisiyksiköiden tai Poliisihallituksen valvontamenettelyihin. Kyse on siis luvussa 3.3.3 käsiteltyihin *valvonta-*, *tarkastus-* sekä *raportointivelvoitteeseen* liittyvistä valvontahavainnoista.

3. Toimivallan käyttöön liittyvät havainnot

Tähän luokkaan kuuluvat havainnot, jotka liittyvät epäselvyyksiin toimivaltuuksien käytössä salaisista tiedonhankintakeinoista päätettäessä.

4. Teknisiin ongelmiin liittyvät havainnot

Teknisellä ongelmalla tarkoitan tässä lähinnä tietojärjestelmiin liittyviä ongelmia. Salpa-järjestelmä muodostaa keskeisen osan salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnasta, joten siihen liittyvät tekniset ongelmat saattavat muodostaa merkittävän riskin laillisuusvalvonnan toteutumiselle. Tästä syystä on perusteltua erottaa teknisistä ongelmista johtuvat valvontahavainnot omaksi kategoriakseen.

5. Muut havainnot

²²³ kts. Esim. Jonkka 2004, EOA 2014-2017.

Tähän luokkaan kuuluvat valvontahavainnot, jotka eivät osu aiemmin käsiteltyihin luokkiin.

Toiseksi koostin valvontahavaintoja määrällistä tarkastelua varten. Tämän tarkoituksena on selkeyttää tutkimuksen tuloksia ja havainnollistaa, missä sijaitsevat poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan keskeisimmät ongelmakohdat. Yhteenveto-osuudessa esitän taulukkomuodossa valvontahavaintojen jakaantumisen eri luokkiin koko tarkastelujaksolla. Taulukko on luotu Excel-ohjelmalla.

Pohdittaessa tulkintoja, joita asiakirjasta on mahdollista tehdä, on otettava huomioon kyseisen asiakirjan luonne. Kyseessä on *Poliisihallituksen* kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta. Kuten aiemmin todettu, ylimpänä poliisiviranomaisena Poliisihallitus valvoo kaikkien poliisiyksikköjen sekä valtakunnallisten yksikköjen (paitsi suojelupoliisi) salaisen tiedonhankinnan käyttöä sekä valvontaa. On siis pohdittava, mistä ja millä tavoin asiakirjan tiedot sekä valvontahavainnot muodostuvat.

Ensinnäkin asiakirjassa kyse on yksinomaan poliisin sisäisestä valvonnasta. Poliisihallituksen valvontakertomus perustuu osaltaan Poliisihallituksen omasta valvonta- ja tarkastustoiminnastaan tehtyihin raportteihin ja toisaalta eri poliisiyksiköiden Poliisihallitukselle toimittamiin raportteihin omasta sisäisestä valvonnastaan. Näin ollen kyse on siis lähtökohtaisesti poliisin *sisäisen jälkikäteisvalvonnan* arvioinnista. Luonnollisesti myös ennakkollisesta valvonnasta ja sen toteutumisesta on raportoitava, mutta luonteestaan johtuen raportointi on poikkeuksetta jälkikäteistä.

Valvontahavainnot perustuvat toiminnassa havaittuihin ilmiöihin, mutta on huomattava, että havainnot ovat vielä tiivistetty ja koottu yhteen muutaman sivun asiakirjaan Poliisihallituksen toimesta, joten tieto on kulkenut useamman suodattimen läpi ennen päätymistä tähän julkiseen asiakirjaan, josta on myös epäilemättä paljon jätetty pois. Näin ollen on pohdittava tarkkaan, minkälaisia, jos minkäänlaisia, johtopäätöksiä valvontakertomuksista tehdyistä havainnoista voidaan ylipäätään tehdä. Tosiasialliseen ensi käden tietoon poliisin salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta on tietojen ja toiminnan salaisen luonteen vuoksi vaikea päästä ulkopuolelta käsiksi. Valvontahavainnot kertovat kuitenkin jotain ainakin valvontajärjestelmän käytännön toiminnasta.

Tietolähdetoiminnan sekä peitetoiminnan erityisen salaisen luonteen vuoksi tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista ottaa kantaa näiden keinojen valvontajärjestelmiin ja niiden

toimintaan. Tutkimuksen tekeminen näiden keinojen laillisuusvalvonnasta edellyttäisi pääsyä salassa pidettäviin asiakirjoihin.

Poliisin salaisen tiedonhankinnan käytön volyymista sanottakoon, että vuonna 2016 poliisi kohdisti telepakkokeinoja yhteensä 1776 henkilöön. Tarkkailutyypistä tiedonhankintaa käytettiin poliisissa 1017 kertaa. Muiden salaisten tiedonhankintakeinojen käyttövolyyymi on huomattavasti pienempi, esimerkiksi valeostosta tehtiin vuonna 2016 vain toista kymmentä päätöstä. Yhteensä salaista tiedonhankintaa on vuonna 2016 poliisin oman raportoinnin mukaan käytetty karkeasti pyöristäen noin 3000 kertaa.²²⁴

4.3 Tulokset

4.3.1 Poliisihallituksen tekemät valvontahavainnot

Poliisihallituksen tekemiä valvontahavaintoja ilmeni tarkastelujaksolla yhteensä 34 kappaletta. Jotkut havainnoista toistuivat saman sisältöisinä useana vuonna. Toistuvat havainnot ovat laskettu erikseen yksittäisiksi havainnoiksi, sillä se, että havainnon mukainen ongelma ei noteeraamisesta huolimatta ole korjautunut, on myös havainto sinänsä. Seuraavaksi käyn yksitellen läpi kaikki valvontahavainnot sijoitettuna kehittämäni luokittelujärjestelmään. Tarkoitukseni on vastata tutkimuskysymykseen siitä, minkälaisia valvontahavaintoja Poliisihallitus on tarkastustoiminnassaan tehnyt poliisiyksiköiden osalta.

1. Salaisen tiedonhankinnan päätöksentekojärjestelmään liittyvät havainnot (15kpl)

Kaikkina vuosina toistuvana havaintona nousi esiin poliisilain mukaiseen *televalvontaan vaaratilanteissa*²²⁵ liittyvä menettely. Tämän osalta Poliisihallitus on joka vuosi kiinnittänyt huomiota siihen, että tehtyjen päätösten perusteissa on ollut vaihtelua poliisiyksiköiden välillä.

²²⁴ EOA 2017, s. 196-198. Esitetyissä lukumäärissä pakkokeinoperusteiset sekä poliisilain mukaisen tiedonhankinnan käyttökerrat ovat laskettu yhteen. EOA:n kokoamat luvut perustuvat Poliisihallituksen kertomukseen salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta. Tarkoituksena ei ole esittää absoluuttista tietoa salaisen tiedonhankinnan käytön laajuudesta vaan hahmottaa suurin piirtein käytön volyymin suuruutta. Tarkkojen lukumäärien esittäminen vuositason tasolla ei ole täysin yksiselitteistä.

²²⁵ PolL 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan poliisilla on oikeus televalvontaan 2 momentissa säädettyjen televalvonnan yleisten edellytysten estämättä, jos televalvonnan toteuttaminen on ”*välttämätöntä henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi*”. Kysymys on siis eräänlaisesta henkilön kiirepaikantamisesta, mikäli se on välttämätöntä henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi (HE 224/1994, s. 98.)

Etenkin kyseisen keinon käytön edellytysten kirjaaminen on ollut puutteellista. Joissakin päätöksissä ei ole riittävän selkeästi tai lainkaan käynyt ilmi ne lain edellyttämät tosiseikat, miksi tai miten henkilö on oletetusti hengen tai terveyden vaarassa tai aiheuttamassa vaaraa. Poliisihallitus on vuosittain korostanut tämän havainnon osalta sitä, että ratkaisujen perustelut ja taustalla olevat tiedot on kirjattava yksityiskohtaisesti jälkikäteisen laillisuusvalvonnan turvaamiseksi. Kyseinen havainto toistui saman sisältöisenä kaikkina vuosina. (POHA 2014, 35-36; POHA 2015, 38-39; POHA 2016, 38)

Toinen kaikkina vuosina toistunut yleinen havainto oli Salpa-järjestelmään kirjattujen vaatimusten sekä päätösten yleisten ja erityisten edellytysten kirjaamisen puutteellisuus.²²⁶ Poliisihallitus on laillisuustarkastuksillaan ”*kiinnittänyt huomiota*” siihen, että Salpa-vaatimus tai -päätös on perusteltava sekä yleisten että erityisten edellytysten osalta siten, että toimenpiteiden lainmukaisuuden edellytyksiä on mahdollista arvioida jälkikäteen. Vuoden 2016 kertomuksessa todetaan kuitenkin, että kirjausten taso sekä laajuus ovat ”*selkeästi kohentuneet*”, mutta puutteellisuuksiin on edelleen jouduttu muutamissa tapauksissa puuttumaan. (POHA 2014 36; POHA 2015, 39; POHA 2016, 38)

Poliisihallitus on lisäksi kaikkina vuonna kiinnittänyt huomiota *teknisen tarkkailun*²²⁷ päätöksiin sekä jatkopäätöksiin, jotka on pääsääntöisesti suullisen määräyksen perusteella kirjattu Salpa-järjestelmään. Suullisesta määräyksestä tulee viipymättä kirjata merkintä järjestelmään, Salpa-määräyksen mukaan viimeistään seuraavana arkipäivänä eikä edellinen vaatimus saisi päättyä ennen jatkovaatimusta. Poliisihallituksen mukaan määräystä on noudatettu pääsääntöisesti, mutta muutamia aikarajasta poikkeamia kirjaamisesta oli havaittavissa. Lisäksi vuonna 2016 Poliisihallitus toteaa, että myös teknisen tarkkailun prosessin ja käytännön työn ymmärtämisessä olisi laillisuusvalvojilla vielä kehittämistä. (POHA 2014, 35; 2015, 38; 2016, 37)

Vuosina 2015 sekä 2016 esiin nousi havainto siitä, että erityisesti sellaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä, jotka edellyttävät tietyn törkeysasteen rikosepäilyä, on

²²⁷ Teknisellä tarkkailulla tarkoitetaan PolL:n mukaisia teknisiä seurantakeinoja, joita ovat tekninen kuuntelu (PolL:n 5:17), tekninen katselu (PolL 5:19), tekninen seuranta (PolL 5:21) sekä tekninen laitetarkkailu (PolL 5:23). Yhteistä näille keinoille on, että niissä käytetään teknistä apuvälinettä kohdehenkilön tarkkailuun.

erityisesti kiinnitettävä huomiota rikosnimikkeen perustelemiseen sekä niihin konkreettisiin seikkoihin, joiden nojalla kyseinen nimike soveltuu käsillä olevaan tapaukseen. Poliisihallitus kiinnitti myös huomiota siihen, että sekin on perusteltava, miksi rikos on kokonaisuutena arvostellen törkeä. (POHA 2015, 39; POHA 2016, 38-39)

Vuonna 2014 Poliisihallitus kiinnitti huomiota epäkohtiin poliisiyksiköiden suorittamissa *suostumusperusteisissa televalvonnoissa*²²⁸. Näitä keinoja koskevat pöytäkirjat olivat lähes poikkeuksetta allekirjoittamatta, päätökseen tai vaatimukseen oli myös lähes poikkeuksessa jäänyt kirjaamatta suostumuksen antoaika- sekä paikka ja muutamissa tapauksissa suostumuksen oli antanut joku muu kuin liittymän todellinen haltija tai käyttäjä. (POHA 2014, 35).

Vuonna 2015 Poliisihallitus nosti esiin, että Salpa-järjestelmästä löytyi ”suuri määrä” puutteellisia päätöksiä liittyen *suostumusperusteiseen televalvontaan*, joihin ei ollut kirjattu pakkokeinolain edellyttämiä tietoja. Joissakin tapauksissa päätökset oli perusteltu ainoastaan maininnalla ”*televalvonnasta asianomistajan suostumuksella*” tai ”*suostumusperusteinen televalvonta*”. Poliisihallituksen mukaan tämä on johtunut siitä, että sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) nojalla tapahtuvat tiedonsaantikyselyt muuttuivat vuoden 2014 lakiuudistuksessa siten, että nämä edellä mainittu tiedonsaanti edellyttää nyt määrämuotoista telepakkokeinopäätöstä. Tätä ei ilmeisesti poliisiyksiköissä oltu täysin vielä omaksuttu. (POHA 2015, 39)

Puutteellisen kirjaamisen osalta vuonna 2014 Poliisihallitus havaitsi yleisenä puutteena Salpa-pöytäkirjojen keskeneräisyyden (POHA 2014, 35). Vuonna 2015 puolestaan huomioitiin pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tekemien ns. *kiirepäätösten*²²⁹ osalta televalvonnasta ja tukiasematietojen hankkimisesta, että perusteiden kirjaaminen on ollut riittämätöntä siltä osin, miksi pidättämiseen oikeutettu virkamies on tehnyt päätöksen kiireellisenä. (POHA 2015, 39).

²²⁸ PoL 5:9:n mukaan poliisi saa 2 momentissa säädettyjen edellytysten vallitessa rikoksen estämiseksi kohdistaa televalvontaa henkilön suostumuksella tämän hallinnassa olevaan telesoitteeseen tai telepäätelaitteeseen. Toisin sanoen henkilö voi antaa poliisille suostumuksensa siihen, että tämän puhelimeen kohdistetaan televalvontaa tarkoituksena estää rikos, johon toisen henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi seksikaupan kohteena olevaan henkilön antama suostumus siihen, että tämän puhelimeen kohdistetaan televalvontaa, jolloin tarkoituksena on parituksen (RL 20:9) estäminen.

2. Valvontamenettelyyn liittyvät havainnot (10kpl)

Kaikkina vuosina toistuvana keskeisenä Poliisihallituksen tarkastushavaintona oli, että eri poliisiyksiköissä yksittäisten salaisten tiedonhankintakeinojen määrällisessä tarkastuskattavuudessa sekä tarkastusten laadussa on merkittäviä eroja. Poliisihallitus on selittänyt eroavaisuuksia valvojien Salpa-osaamisella, poikkeavilla käytännöillä sekä poliisilaitosten oikeusyksiköiden puutteellisilla resursseilla tai muiden työtehtävien priorisoinnilla. (POHA 2014, 34; POHA 2015, 38; POHA 2016, 37)

Edelliseen havaintoon liittyen Poliisihallitus on toistuvasti kehottanut poliisiyksiköitä korjaamaan raportointimenettelyään niin, että tarkastushavainnot on mahdollista todentaa jälkikäteen riittävällä tarkkuudella. Joissakin poliisiyksiköissä yksittäisistä salaisista tiedonhankintakeinoista tehdyt tarkastushavainnot ovat hyvällä tasolla, mutta toisissa ne ovat melko suppeita. Joka vuonna todetaan lisäksi menettelyn yleisesti ottaen parantuneen, mutta havainto toistuu silti saman sisältöisenä. (POHA 2014, 35; POHA 2015, 38; POHA 2016, 37)

Lisäksi kaikkina vuosina toistuvana havaintona oli se, että eri poliisiyksiköiden Salpa-valvojat ovat vaihtelevasti puuttuneet havaitsemiinsa virheisiin ja edellyttäneet tutkinnanjohtajilta vaihtelevasti korjaustoimia. Tarkastuksista ja esiin tulleista puutteista on kuitenkin ”pääsääntöisesti” ilmoitettu tutkinnanjohtajalle ja poliisilaitoksen oikeusyksikölle. Myös Salpa-järjestelmän valvojakenttään on tehty merkintöjä tarkastuksista, havainnoista ja ehdotetuista toimenpiteistä vaihtelevasti. Kaikkina vuosina Poliisihallitus toteaa tarkastustoiminnan lisääntyneen mutta jälkikäteisten korjaustoimenpiteiden suorittamisessa olevan edelleen ”toivomisen varaa”. (POHA 2014, 35; POHA 2015, 38; POHA 2016, 37)

Viimeisenä havaintona tämän luokan osalta nousi esiin Salpa-pöytäkirjojen keskeneräisyyteen liittyvä havainto, että pöytäkirjojen viivästymiseen on poliisiyksiköissä puututtu vaihtelevasti. (POHA 2014, 35)

3. Toimivallan käyttöön liittyvät havainnot (2kpl)

Ensinnäkin vuonna 2015 havaittiin, että pidättämiseen oikeutettu virkamies on tehnyt ”joitakin” televalvontapäätöksiä asioissa, joissa päätöksen tekeminen lain mukaan kuuluisi

tuomioistuimelle (POHA 2015, 39). Toiseksi on käynyt ilmi, että joku muu kuin tutkinnanjohtaja on tehnyt päätöksiä salaisen tiedonhankinnan käytöstä varsinaisen lain edellyttämän päätöksentekijän (pidättämiseen oikeutettu virkamies) tietämättä. Salpa-järjestelmä mahdollistaa tällaisen menettelyn, sillä päätöslomakkeen kirjaaminen/virallistaminen ei järjestelmässä vaadi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen kirjautumista. (POHA 2015, 39)

4. Teknisiin ongelmiin liittyvät havainnot (3kpl)

Ensinnäkin Poliisihallitus tuo esiin, että uusi Salpa-järjestelmä ei erityisesti poliisiyksiköiden Salpa-valvojien kannalta ole ”*paras mahdollinen*” (POHA 2014, 36). Varsinaisena epäkohtana järjestelmässä tuotiin esiin Salpa-tarkastustoiminnassa olennaisen hakutoiminnon lähes täydellisen puuttumisen (POHA 2014, 36). Lisäksi Salpa-järjestelmään tehdyissä televalvonnan kiirepäätöksissä järjestelmä antaa tuomioistuimelle myöhemmin tehtävän vaatimuksen oletusalkuajankohdaksi vaatimuksen kirjaamispäivän, jolloin itse kiirepäätöksen ja vaatimuksen välinen aika on epähuomiossa jäänyt tuomioistuimella ratkaisematta. (POHA 2015, 39)

5. Muut havainnot (4kpl)

Merkittävänä havainnon tässä luokassa muodosti Poliisihallituksen suorittama tarkastus siitä, kuinka salaisen tiedonhankinnan käytöstä ilmoittaminen kohteelle on toteutunut. Poliisihallitus tarkasti kaikki poliisiyksiköiden vuonna 2014 kirjaamat salaiset tiedonhankintakeinot, joita koski ilmoittamisvelvoite. Poliisihallituksen mukaan ilmoittamisvelvoitetta oli noudatettu esimerkiksi: ”*poliisiyksiköiden sadoista keinojen käytöstä enimmillään kolmessa/yksikkö oli ilmoitus jäänyt suorittamatta, joista tiedot toimitettiin poliisiyksiköille toimenpiteitä varten*”. (POHA 2016, 38)

Lisäksi vuonna 2016 *suostumusperusteisen televalvonnan* kirjaamiskäytännöissä havaittiin laaja tekniluonteinen epäkohta. Rikoksissa, joissa teleosoite tai telepääteleite on joutunut oikeudettomasti toisen haltuun, oli televalvonnan päätöslomakkeissa kirjattu perusterikos säännönmukaisesti väärään sarakkeeseen siten, että televalvontapäätökset olisivat näin kirjattuina kuuluneet tuomioistuimen päätettäviksi. Tosiasiassa kyseisen keinon käyttö kuuluu pidättämiseen oikeutetun virkamiehen toimivaltaan. Poliisihallituksen mukaan ”*keinojen käytöt*

eivät olleet em. tapauksissa ilmeisen lainvastaisia vaan lomaketekninen kysymys”. (POHA 2016, 38)

Myös voimassa olevan ohjeistuksen puute Salpa-järjestelmän käyttöön mainittiin itsessään epäkohdaksi. Tästä johtuen Salpa-järjestelmään tehdyissä kirjauksissa esiintyy runsaasti kirjavuutta. (POHA 2016, 37)

Yleisenä havaintona vuoden 2014 lainsäädäntöuudistuksen jälkeen Poliisihallitus totesi, että poliisiyksiköt ovat omaksuneet lakiuudistukset salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä hyvin, ”*joskin edelleen esiintyy laintulkintaongelmia*”. (POHA 2015, 37)

4.3.2 Poliisiyksiköiden tekemät valvontahavainnot

Poliisihallituksen tekemien tarkastuksiin perustuvien valvontahavaintojen lisäksi analysoin poliisiyksiköiden omassa laillisuusvalvonnassaan tekemiä havaintoja, jotka ne ovat raportointivelvoitteensa mukaisesti tuoneet Poliisihallituksen tietoon. Näitä havaintoja löytyi yhteensä 31 kappaletta. Samoin kuin Poliisihallituksen valvontahavainnoissa, näistäkin osa toistui useampana vuonna ja ne ovat laskettu omiksi havainnoikseen. Lisäksi osa havainnoista olivat samoja tai hyvin samankaltaisia Poliisihallituksen valvontahavaintojen kanssa. Havaintojen vertailua käydään läpi pohdintaluvussa. Tässä kappaleessa vastaan tutkimuskysymykseen siitä, minkälaisia valvontahavaintoja poliisiyksiköt ovat omassa laillisuusvalvonnassaan tehneet.

1. Salaisen tiedonhankinnan päätöksentekojärjestelmään liittyvät havainnot (11kpl)

Kaikkina vuosina toistuvana havaintona nousi esiin Salpa-diaarien pöytäkirjojen laatimisen laiminlyöminen vaadittavassa 30 vuorokauden ajassa. Tältä osin on myös tutkinnanjohtajien toimesta tuotu esiin epätietoisuus siitä, mistä toimenpiteestä 30 vuorokauden aikaraja alkaa, mutta syyksi pöytäkirjaamattomuuteen vaadittavassa ajassa on myös esitetty epähuomiota sekä työkiireitä. Poliisiyksiköt ovat tuoneet esiin, että käytännössä EPSA-asetuksen mukaista 30

vuorokauden aikarajaa salaisen tiedonhankinnan käytön pöytäkirjaamisesta on ollut käytännössä vaikea noudattaa.²³⁰ (POHA 2014, 38; POHA 2015, 42; POHA 2016, 41)

Vuosina 2015 sekä 2016 poliisiyksiköissä on kiinnitetty huomiota *teknisen seurannan*²³¹ päätöksiin. Päätökset ovat usein olleet puutteellisia niin, ettei päätöksen edellytyksiin ole kirjattu riittävän selkeästi sitä, millä tavalla seurantaan otettu ajoneuvo oletettavasti liittyy tutkittavaan asiaan tai epäiltyyn. (POHA 2015, 42; POHA 2016, 41) Lisäksi vuonna 2015 *suunnitelmallisen tarkkailun*²³² päätöksissä havaittiin puutteita yleisten ja erityisten edellytysten kirjaamisen osalta sekä siten, että epäillyn liityntä epäiltyyn rikokseen oli kirjattu ylimalkaisesti. (POHA 2015, 42).

Yhtenevästi Poliisihallituksen tekemien valvontahavaintojen kanssa, myös poliisiyksiköissä kiinnitettiin vuonna 2015 huomiota rikoksen törkeysasteen kuvaamisen puutteellisuuksiin sekä epäiltyjen rikosten tunnusmerkistöjen kirjaamattomuuteen salaisia tiedonhankintakeinoja koskevissa vaatimuksissa sekä päätöksissä. Havaittiin myös, ettei jossakin tapauksissa tapahtumakuvaus vastaa rikosnimikettä. (POHA 2015, 42)

Niin ikään Poliisihallituksen havaintojen mukaisesti poliisiyksiköissä havaittiin, että poliisilain mukaiseen *televalvontaan vaaratilanteissa* liittyviin päätöksiin ei useinkaan ole kirjattu lain edellyttämiä perusteita sille, miksi televalvonta on kyseisessä tapauksessa ollut välttämätöntä ja mitä vaaraa televalvonnalla on pyritty torjumaan. (POHA 2014, 37)

Edelleen Poliisihallituksen havainnon mukaisesti poliisiyksiköissä kiinnitettiin huomiota vuoden 2014 lakiuudistuksen myötä suureen määrään puutteellisia *televalvontaan* liittyviä päätöksiä, joihin ei ollut kirjattu lain vaatimia tietoja. Päätökset liittyivät edellä mainittuun

²³⁰ Vuonna 2017 EPSA-asetusta muutettiin siten, että 30 vuorokauden aikaraja muutettiin 90 vuorokaudeksi. Kuitenkin eduskunnan oikeusasiamies on toistuvasti tuonut esiin, että asetuksen mukaan pöytäkirja on laadittava *ilman aiheetonta viivytystä* eikä pääsäännöksi saa muodostua pöytäkirjan laatiminen määräajan umpeutuessa. Vuoden 2017 kertomuksessaan oikeusasiamies tuo esiin, että määräajan ylitykset 90 vuorokauden määräajastakin ovat tarkasteluvuonna lisääntyneet. (kts. EOA 2017, s. 176.)

²³¹ PolL:n 5:21:n mukaan ”*teknisellä seurannalla tarkoitetaan esineen, aineen tai omaisuuden liikkumisen seurantaan siihen erikseen sijoitettavalla tai siinä jo olevalla radiolähtimellä tai muulla sellaisella teknisellä laitteella taikka menetelmällä tai ohjelmistolla*”.

²³² PolL:n 5:13n mukaan ”*suunnitelmallisella tarkkailulla tarkoitetaan muun kuin lyhytaikaisen tarkkailun kohdistamista henkilöön, jonka voidaan perustellusti epäillä syyllistyvän rikokseen*”.

muutokseen, jossa sähköisen viestinnän tietosuojalain mukaiset tiedonsaantikyselyt muuttuivat *suostumusperusteiseksi televalvonnaksi*, josta on lain mukaan tehtävä asianmukainen ja määrämuotoinen telepakkokeinopäätös. (POHA 2014, 37; POHA 2016, 41)

Lisäksi yksittäisenä havaintona esiin nousi puutteellisuuksia televalvontatallenteiden pöytäkirjauksissa tallenteiden säilyttämistä ja hävittämistä koskevin osin. (POHA 2014, 38)

2. Valvontamenettelyyn liittyvät havainnot

Yleisenä havaintona poliisiyksiköissä nousi esiin laillisuusvalvonnan haasteellisuus valvojen työskennellessä pääsääntöisesti erillään operatiivisesta toiminnasta. Haasteelliseksi koettiin salaisten tiedonhankintakeinojen laaja kirjo, säädökset sekä erilaiset taktiset ja tekniset menetelmät. (POHA 2015, 42; POHA 2016, 41)

Vuoden 2014 kertomuksessa todetaan yhtenevästi Poliisihallituksen kanssa, että poliisiyksiköiden tekemien tarkastuksien määrissä ja laadussa on ollut merkittäviä eroavaisuuksia. Tarkastukset vaihtelevat keinojen kirjaamisen ja oikeudellisten perusteiden reaaliaikaisesta seurannasta satunnaisiin otantatarkastuksiin. (POHA 2014, 37). Havaitut epäkohdat ovat kertomuksen mukaan pääsääntöisesti saatettu tutkinnanjohtajien ja osittain myös ohjaus- ja johtoryhmän tietoon. (POHA 2014, 37) Lisäksi tässä yhteydessä todetaan vielä, että jälkikäteisten korjaustoimenpiteiden valvonta on ollut pääsääntöisesti heikkoa. (POHA 2014, 37).

Valvontamenettelyyn liittyen kehittämiskohteeksi on myös havaittu poliisin johtokeskuksissa salaisista tiedonhankintakeinoista tehtyjen päätösten tarkastaminen. Kertomuksen mukaan asioiden jatkokäsittelyn siirryttyä muiden poliisilaitosten hoidettavaksi päätösten mukaiset toimenpiteet ovat jälkikäteisen tarkastamisen osalta Salpa-järjestelmässä ”isännättömiä”. (POHA 2014, 38)

3. Toimivallan käyttöön liittyvät havainnot (4kpl)

Kuten luvussa 2.4.3 on käsitelty, keskusrikospoliisi suorittaa etukäteisvalvontaa keskitetysti telepakkokeinoasioissa Salpa-järjestelmän välityksellä. Valvontahavaintona nousi esiin keskusrikospoliisin palauttamien tiedonsaantipyyntöjen määrä. Yhteensä palautettuja

tiedonsaantipyynnöitä oli vuonna 2015 4 % pyyntöjen kokonaismäärästä. Vuonna 2016 palautettuja pyynnöitä oli 5 %. Syynä palautuksille mainittiin pääsääntöisesti pyynnön tekniseen toteuttamiseen liittyvä puute tai virheellinen laintulkinta. Hakijoita on kertomuksen mukaan neuvottu oikean toimivaltuuden käytöstä ja koulutuspuutteisiin on vastattu kurseilla Poliisiammattikorkeakoululla. (POHA 2015, 41; POHA 2016, 41).

Yksi toimivaltuuksiin liittyvä valvontahavainto liittyi ns. *kiirepäätöksiin* telepakkokeinoasioissa, joissa pidättämiseen oikeutettu virkamies tekee päätöksen televalvonnan aloittamisesta ennen asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi. Edellä mainittu keskusrikospoliisin telepakkokeinojen kansallinen keskus antaa neuvontaa kiiretilanteissa oikeista toimintatavoista virka-aikana. Kuitenkin virka-ajan ulkopuolella tehdyissä kiirepäätöksissä on käynyt ilmi selkeää tiedonpuutetta mahdollisista vaihtoehtoisista keinoista ja tiedonsaantimahdollisuuksista, telepakkokeinojen tuottavuudesta sekä oikean toimivaltapykälän käytöstä. (POHA 2016, 40)

Suostumusperusteisiin telepakkokeinoihin liittyvä valvontahavaintona nousi esiin, että vielä vuonna 2016 *suostumusperusteisen televalvonnan* piiriin kuuluvia tietoja on edelleen pyritty saamaan tiedonsaantipyynnöillä, vaikka keino on sisällytetty salaisiin tiedonhankintakeinoihin vuoden 2014 alusta. Sama havainto toistui Poliisihallituksen tarkastuksissa. (POHA 2016, 41).

4. Teknisiin ongelmiin liittyvät havainnot (2kpl)

Poliisiyksiköiden laillisuusvalvonnassa ilmeni, että salaisten tiedonhankintakeinojen kohteelle ilmoittamisen lain mukaisen takarajan lähestymisestä ilmoittavassa Salpa-järjestelmän automaattisessa varoitusviestinnässä oli ongelmia siten, että järjestelmä oli lähettänyt ilmoituksia viiveellä vasta säädetyn aikarajan umpeuduttua. (POHA 2015, 41)

Lisäksi Salpa-järjestelmän salaista tiedonhankintaa käyttöä koskevan luvan vanhentumisesta ilmoittavassa viestinnässä oli myös puutteita, mitkä aiheuttivat ongelmia jatkolupia haettaessa. Kertomuksen mukaan tutkinnanjohtajat toimivat ilmoitus- sekä jatkolupamenettelyssä pääsääntöisesti automaattisten ilmoitusten varassa. (POHA 2015, 41)

5. Muut havainnot (8kpl)

Poliisiyksikköjen laillisuusvalvonnassa on ilmennyt, että muutamissa tapauksissa tutkinnanjohtajan vaihduttua yksiköiden päälliköt eivät ole huolehtineet siitä, että Salpa-järjestelmän keskeneräisiin tapauksiin olisi viipymättä vaihdettu uusi vastuuhenkilö. Näin ollen järjestelmään on jäänyt vireillä olevia tai keskeneräisiä toimenpiteitä vailla tosiasiallista vastuuhenkilöä. (POHA 2014, 38)

Valvontakertomuksessa myös todetaan, että ilmoitukset epäillyille tai tuomioistuimille ovat joissain tapauksissa olleet epäselviä tai ne ovat puuttuneet kokonaan.²³³ (POHA 2014 38) Kohdasta ei selkeästi ilmene, minkä ilmoituksen laiminlyönnistä on varsinaisesti kyse, mutta on syytä olettaa, että kyse on salaisen tiedonhankintakeinon kohteelle tehtävästä ilmoituksesta, joka on lain mukaan tehtävä viimeistään vuoden kuluttua tiedonhankinnan päättymisestä.

Telepakkokeinoihin liittyviä teknisluonteisia epäkohtia ilmeni poliisiyksikköjen laillisuusvalvonnassa runsaasti. Esimerkiksi telekuuntelu- ja valvontapäätösten sekä niihin liittyvien kytkentäpyyntöjen väliset ristiriidat olivat suurimpia yksittäisiä asioita, joihin jouduttiin valvonnassa puuttumaan lähes päivittäin. (POHA 2015, 41). Toiseksi telepakkokeinoja koskevan vaatimuksen tekijä ei useinkaan tee riittävästi pohjatyötä sen selvittämiseksi, onko liittymä käytössä edelleen, mikä operaattori on kyseessä ja miten tulkita televalvontatiedoista saatuja numeroita. (POHA 2015, 41; POHA 2016, 40)

Lisäksi vuonna 2014 raportoitiin, että ”*ei ole täysin omaksuttu sitä, että televalvonnalla saadut nimenomaisesti selvitettävää rikosta koskevien tietojen ja ylimääräisen tiedon säilyttämistä koskevat eri säännöt*”. (POHA 2014, 38) Myös merkittävänä epäkohtana nousi esiin rajanveto-ongelmat liittyen tiettyihin *telepakkokeinoihin, tekniseen laitetarkkailuun sekä laite-etsintään*. (POHA 2014, 37)

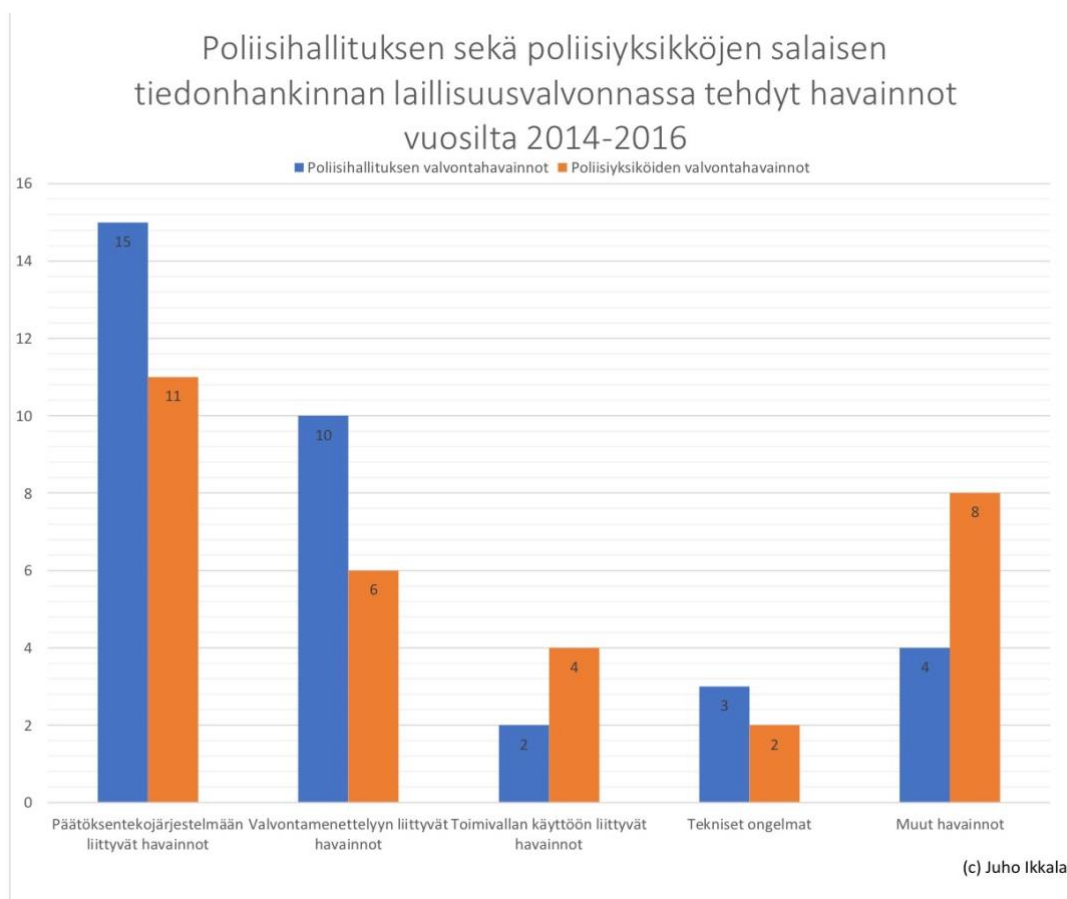
4.3.3 Yhteenveto

Vastauksena toiseen tutkimuskysymykseen voin analyysin perusteella todeta, että suurimmat puutteet poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa liittyvät ensinnäkin salaista tiedonhankintaa koskevan päätöksentekojärjestelmän puutteelliseen noudattamiseen ja toiseksi

valvontamenettelyn käytännön toteuttamiseen. Yhdessä nämä luokat kattavat 40 prosenttia kaikista Poliisihallituksen kertomuksessa raportoiduista valvontahavainnoista. Tulosten tarkempaa tulkintaa käyn läpi seuraavassa osiossa.

Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että olen käyttänyt havaintoyksikkönä Poliisihallituksen kertomuksessa ilmenneitä yksittäisiä valvontahavaintoja, jotka ovat jo itsessään yleisiä huomioita poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa havaituista seikoista. Yksittäinen valvontahavainto on todennäköisesti muodostunut useista eri yhteyksissä toistuneista havainnoista. Tämä osaltaan voi aiheuttaa myös epäluotettavuutta tulosten tulkinnassa. Havaintojen suuri määrä yhdistettynä samojen havaintojen suureen toistuvuuteen myös eri vuosina antavat kuitenkin aiheita yllä mainittuun johtopäätökseen.

Taulukko 1. Poliisihallituksen ja poliisiyksikköjen laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot vuosilta 2014-2016.



5 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Pohdinta

Tässä luvussa käyn läpi analyysin tuloksia yleisessä osassa käsittelemäni teoriapohjan sekä lakien, asetusten, määräysten ja ohjeiden valossa. Tulosten tulkinnassa on huomioitava, että sen lisäksi mitä valvontahavainnot kertovat havaituista epäkohdista, ne kertovat myös siitä, mihin seikkoihin laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota²³⁴. Aluksi vertailen Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden valvontahavaintoja ja pohdin yleisemmällä tasolla analyysin tuloksia. Sen jälkeen käyn läpi jokaiseen luokkaan liittyviä havaintoja ja niiden merkitystä erikseen. Lopuksi pohdin vielä yleisemmällä tasolla salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontaan liittyviä kysymyksiä ja haasteita.

Poliisihallituksen tarkastushavainnot sekä poliisiyksiköiden omat laillisuusvalvontahavainnot olivat pääpiirteissään samankaltaisia. Suurin ero näiden välillä oli se, että poliisiyksiköiden valvontahavainnoista suhteellisen suuri osa sijoittui luokkaan ”*muut havainnot*”. Tämä selittynee osaksi sillä, että kuten Poliisihallituksen tarkastuskertomuksessa todettiin, toisiinsa verrattuna poliisiyksiköiden sisäisessä valvonnassa on havaittu sekä laadullista että määrällistä poikkeavuutta. Poliisihallituksen tarkastustoiminta kohdistui saman sisältöisenä kaikkiin poliisilaitoksiin, kun taas poliisiyksiköissä laillisuusvalvontaa ohjaa enemmän käytännön operatiivinen toiminta, sen laatu ja laajuus sekä saavutetun asiantuntemuksen taso. Tämä selittää sekä poliisiyksiköiden laillisuusvalvonnan tason vaihtelua että valvontahavaintojen suurempaa hajontaa.

Tässä analyysissä on keskitytty pitkälti salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan ongelmiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävissä viranomaisissa on kuitenkin sinänsä panostettu sisäiseen valvontaan viime vuosina²³⁵. Parannettavaa kuitenkin näyttää vielä olevan. Erityisesti salaista tiedonhankintaa koskevan päätöksentekojärjestelmän noudattaminen on tämän tutkimuksen perusteella keskeinen ongelmakehoita, johon ei ole riittäväällä tavalla kyetty puuttumaan. Toinen keskeinen

²³⁴ Kts. Alvesalo – Ervasti, s. 138-139.

²³⁵ EOA 2017, s. 180.

ongelmakohta liittyy valvontamenettelyn käytännön toteutumiseen ja suureen vaihteluun poliisiyksikköjen laillisuusvalvonnallisessa asiantuntemuksessa.

Tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaiset kuin *Jonkan* vuonna 2004 esiin tuomat havainnot. *Jonkan* mukaan määrällisesti suurin osa laillisuusongelmista liittyvät siihen, että ”*lähijohtaminen ja arkipäivän valvonta ei ole toiminut asianmukaisella tavalla*”. Tämä on *Jonkan* mukaan näkyneet kirjausten puutteellisuutena, ilmoitusten laiminlyönteinä ja perustelujen virheellisyyksinä. Sanottu koskee *Jonkan* mukaan laajemminkin suurinta osaa sellaisesta virkamieslain ja poliisilain vastaisesta toiminnasta, johon laillisuusvalvojat ovat valvonnassaan joutuneet puuttumaan.²³⁶ Vaikka kokonaistilanne *Jonkan* kritiikin ajalta on tämän tutkimuksen perusteella parantunut, eivät ongelmat ole tältä osin täysin poistuneetkaan.

Suurin yksittäinen luokka sekä Poliisihallituksen että poliisiyksiköiden valvontahavainnoissa koski salaista tiedonhankintaa koskevan päätöksentekojärjestelmän puutteellista noudattamista. Osaltaan päätöksentekojärjestelmän puutteellinen noudattaminen muodostaa esteen toiminnan tarkemmalle arvioinnille; mitään johtopäätöksiä toiminnan lainmukaisuudesta ei voi tehdä, mikäli salaista tiedonhankintaa koskevien päätösten perusteet taikka muut toimenpiteet ovat puutteellisesti kirjattu. Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan päätöksentekojärjestelmän toistuva puutteellinen noudattaminen tarkoittaa yksiselitteisesti sitä, että poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä ja valvonnassa ei täysin noudateta lakia.

Kuvaavana esimerkkinä mainittakoon käsitellyt havainnot *televalvonnasta vaaratilanteissa*, joita koskevissa päätöksissä ei Poliisihallituksen mukaan ole aina käynyt lainkaan ilmi, miksi tai miten kohdehenkilö on ollut vaarassa tai aiheuttamassa vaaraa. Laissa mainitaan nimenomaisesti, että televalvontapäätöksessä on mainittava ”*toimenpiteen perusteena oleva vaara*” sekä ”*tosiseikat, joihin televalvonnan edellytykset perustuvat*”. (PoL 5:10.6).

²³⁶ Jonkka 2004, s. 51. Jonkka on siten selvityksessään lukenut ”*lähijohtamiseen ja arkipäivän valvontaan*” kuuluvan tässä tutkimuksessa käytetyistä havaintoluokista *päätöksentekojärjestelmään liittyvät havainnot sekä valvontamenettelyyn liittyvät havainnot*. *Jonkan* mukaan ”*pakkokeinojen käyttämisen edellytysten seuranta tapahtuu parhaiten lähietäisyydeltä – senkin vuoksi, että siinä samalla tullaan luoneeksi oikein tekemisen kulttuuria*”. Keskeisinä tapoina ongelmien ehkäisemisen kannalta *Jonkka* näkee siis lähijohtamisen merkityksen ja oikean asenneilmapiirin luomisen yhdistettynä koulutukseen. (Jonkka 2004, s. 51.)

Vaaratilanteissa käytetyn televalvonnan edellytyksinä ovat lain esitöiden mukaan ensinnäkin *vakava henkeen ja terveyteen kohdistuva vaara* sekä toiseksi *toimenpiteen välttämättömyys*.²³⁷

Mikäli poliisi tekee päätöksen *televalvonnasta vaaratilanteessa* mainitsematta lainkaan lain edellyttämiä seikkoja kyseisen tiedonhankintakeinon käytön edellytyksistä, on täysin mahdotonta arvioida sitä, onko keinoa käytetty lainmukaisesti. Mikäli lain mukaisten seikkojen kirjaamista ei päätöksenteossa edellytetä, on myös mahdollista, että *televalvontaa vaaratilanteissa* tai muuta salaista tiedonhankintaa voidaan käyttää tarkoituksiin, joihin lainsäätäjä ei ole niitä tarkoittanut.²³⁸ Sanottu pätee kaikkiin valvontahavaintoihin, joissa on huomattu salaista tiedonhankinnan päätöksentekojärjestelmän puutteellista noudattamista. On myös huomionarvoista, että *televalvontaa vaaratilanteissa* koskeva valvontahavainto toistui kaikissa Poliisihallituksen kertomuksissa tarkastelujaksolla. Tämä antaa aiheen epäillä, ettei epäkohtaan ole puututtu tilanteen edellyttämällä tavalla.

Kuten edellä on todettu, myös eduskunnan oikeusasiamies on vuosittain omassa laillisuusvalvonnassaan kiinnittänyt huomiota salaista tiedonhankintaa koskevien vaatimusten sekä päätösten puutteellisiin kirjaamiskäytäntöihin. Päätösten perusteiden kirjaaminen tekee *jälkikäteisen sisäisen valvonnan* sekä myös *jälkikäteisen ulkoisen valvonnan* käytännössä mahdottomaksi. Kääntäen voidaankin todeta, että asioiden kirjaaminen riittävällä tarkkuudella muodostaa välttämättömän pohjan kaikelle muulle poliisiin kohdistuvalle laillisuusvalvonnalle sekä ylipäänsä koko toiminnan luotettavuudelle ja valvonnan uskottavuudelle.²³⁹ (kts. luku 3.3.3)

On totta, että salaista tiedonhankintaa koskeva päätöksenteko edellyttää pitkälle menevää osaamista erityislainsäädännöstä sekä muista teknisistä ja taktisista menetelmistä. Kirjaaminen voi myös helposti nopeitempöisessä operatiivisessa toiminnassa jäädä muiden tehtävien varjoon. Näillä seikoilla ei kuinkaan voida perustella sitä, että puutteellisesta kirjaamisesta

²³⁷ HE 224/2010, s. 98.

²³⁸ Salaisten tiedonhankintakeinojen päätöksentekojärjestelmä koskee vastaavalla tavalla, ellei jopa laajemmin, myös tuomioistuINVALVONNAN piirissä olevia salaisia tiedonhankintakeinoja. Eduskunnan oikeusasiamies onkin esittänyt vastaavan huolen liittyen tuomioistuimen lupamenettelyssä annettujen päätösten perusteluihin. (kts. EOA 2017, s. 180.)

²³⁹ kts. EOA 2015, s. 181; EOA 2016, 201-202 ja EOA 2017, s. 164-165.

johtuen toimenpiteiden lainmukaisuuden arviointi jää jälkikäteisen valvonnan ulottumattomiin. Kuten Jonkka on asiasta todennut: ”se monesti kuultu selitys, että ”paperityöt” pakkaavat unohtumaan muun toiminnan jalkeihin, ei ole oikeudellisesti kestävä peruste”²⁴⁰.

Vaikka salaisen tiedonhankinnan päätöksentekojärjestelmän puutteellinen noudattaminen ei luonnollisesti koske kaikkea salaista tiedonhankintaa, valvontahavaintojen suuri määrä sekä toistuvuus eri vuosina antavat aiheutta johtopäätökseen, että salaista tiedonhankintaa koskevan päätöksentekojärjestelmän puutteellinen noudattaminen muodostaa suurimman yksittäisen ongelmakokonaisuuden salaisten tiedonhankintakeinojen laillisuusvalvonnassa. Kyse on nähdäkseni yksittäisiä laiminlyöntejä laajemmasta, rakenteellisesta ongelmasta salaisen tiedonhankinnan käytössä ja valvonnassa.

On kuitenkin pidettävä positiivisena sitä, että salaisen tiedonhankinnan päätöksentekojärjestelmän puutteellinen noudattaminen on nostettu esiin Poliisihallituksen valvontakertomuksessa. Kertomuksissa myös todetaan kirjausten tason nousseen vuosittain, vaikka keskeiset havainnot päätöksentekojärjestelmän puutteellisesta noudattamisesta pääosin toistuivatkin joka vuosi. Kuitenkin se, millä tavoin tähän ongelmakokonaisuuteen on konkreettisesti puututtu, jää kertomusten perusteella epäselväksi. Kertomusten mukaan Poliisihallitus on lähinnä korostanut kirjaamisen merkitystä²⁴¹.

Toisena laajana ongelmakokonaisuutena analyysissä nousi esiin valvontamenettelyyn liittyvät havainnot. Keskeisimmät havainnot tässä luokassa liittyivät poliisiyksiköiden laillisuusvalvonnan tason ja asiantuntemuksen suureen vaihteluun. Tämä on nähdäkseni toinen laajempi, rakenteellinen ongelmakokonaisuus, mikä analyysissä nousi esiin. Tässäkin luokassa keskeisimmät havainnot toistuivat lähes saman sisältöisinä kaikkina vuosina tarkastelujaksolla.

Ongelmat valvontatoiminnan käytännön toteuttamisessa näyttäytyvät sinänsä ymmärrettävinä ottaen huomioon salaista tiedonhankintaa koskevan sääntelyn asteittaisen kehittymisen, säännösten moninaisuuden ja sen, että rakenteet salaisen tiedonhankinnan valvonnalle ovat vasta hiljattain muodostettu (kts. luku 2.4). Poliisiyksiköissä oikeusyksiköt huolehtivat muiden

²⁴⁰ Jonkka 2004, s. 49.

²⁴¹ POHA 2016, s. 37.

tehtäviensä ohella salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnasta. Lisäksi valvontavastuu kuuluu salaista tiedonhankintaa harjoittavien henkilöiden esimiehille. Keskeisin syy valvontamenettelyssä ilmenneisiin ongelmiin vaikuttaisi olevan puutteellinen resursointi sekä koulutuksen ja asiantuntemuksen puute²⁴².

Valvontamenettelyyn liittyvät havainnot ilmentävät ongelmia *jälkikäteisen sisäisen valvonnan* toteuttamisessa (kts. luku 3.3.3). Havainnot sisältävät ongelmia valvonta-, tarkastus- ja raportointivelvoitteen käytännön toteuttamisessa. Valvontavelvoitteen ja tarkastusvelvoitteen toteutumisen kannalta tärkeimpänä toistuvana havaintona näyttäytyy se, että poliisiyksiköiden yksittäisten tiedonhankintakeinojen määrällisessä sekä laadullisessa tarkastuskattavuudessa on eroavaisuuksia. Raportointivelvoitteen osalta on huomioitu, että joissakin poliisiyksiköissä tarkastushavainnot ovat liian suppeita.

Myös laillisuusvalvojien puuttumista valvonnassa ilmenneisiin epäkohtiin voidaan analyysin perusteella arvostella. Laillisuusvalvojien havaitsemiin epäkohtiin on valvontahavaintojen mukaan puututtu vaihtelevasti. Kertomusten mukaan havaituista puutteista on ”*pääsääntöisesti*” ilmoitettu vastuullisille henkilöille. Kuten luvussa 3.3.3 on todettu, Salpaääräyksen mukaan valvonnassa havaittuihin ongelmiin on puututtava viipymättä ja tilanteen edellyttämällä tavalla. Tältä osin menettely ei kaikilta osin näytä toteuttavan määräystä.

Poliisiyksiköiden oikeusyksiköt huolehtivat osaltaan toiminnan valvonnasta. Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota oikeusyksikköjen puutteelliseen resursointiin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa ja pitänyt valvonnan kattavuuden vaihtelua huolestuttavana. *Jälkikäteisen sisäisen laillisuusvalvonnan* käytännön toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että sen toteuttamiseen löytyy riittävää asiantuntemusta ja resursseja.²⁴³

Toimivallan käyttöön liittyvät valvontahavainnot muodostivat vain pienen osan kaikista valvontahavainnoista. Kuitenkin koko järjestelmän legitimitetin kannalta ja salaisen tiedonhankinnan kohteen oikeusturvan kannalta toimivallan käyttöön liittyvät epäkohdat ovat yksittäistapauksinakin merkittäviä. Mikäli päätöksiä esimerkiksi telepakkokeinoasioissa voi

²⁴² kts. Esim. EOA 2015, s. 181.

²⁴³ kts. EOA 2015, s. 181; EOA 2016, s. 202; EOA 2017, s. 180.

tehdä jokin muu kuin siihen lain mukaan pätevä taho, on väärinkäytösten mahdollisuus erityisen korostunut.

Keskusrikospoliisin televiestintäyksikön telepakkokeinojen kansallinen keskus näyttää toimivan hyvin toimivallan käyttöön liittyvien epäselvyyksien ehkäisyssä. Keskusrikospoliisin valvonta on luonteeltaan *sisäistä etukäteisvalvontaa*, sillä tarkistukset suoretaan pääasiallisesti ennen tiedonhankinnan aloittamista. Kuten luvussa 3.3.2 on todettu, telepakkokeinojen kansallinen keskus tarkistaa Salpa-järjestelmään kirjattujen tietopyyntöjen ja telepakkokeinovaatimusten sisällön sekä edellytykset ja ilmoittaa hakijalle mahdollisista puutteista sekä pyytää tätä korjaamaan virheet.²⁴⁴ Tämänkaltainen reaaliaikainen valvonta on omiaan lisäämään toiminnan laatua. Vastaavan järjestelmän kehittämistä koskemaan muutakin salaista tiedonhankintaa kuin telepakkokeinoja voisi olla syytä pohtia.

Analyysissa ilmenneet teknisiin ongelmiin liittyvät valvontahavainnot liittyivät lähinnä Salpa-järjestelmän toimintaan sekä käytettävyyteen. Huomattavimpina havaintoina voinee pitää Salpa-järjestelmän automaattisten ilmoitustoimintojen puutteellista toimintaa esimerkiksi salaisen tiedonhankinnan kohteelle ilmoittamisen takarajan sekä salaista tiedonhankintaa koskevien lupien suhteen. On hyvin huolestuttavaa, mikäli ilmoitukset myöhästyvät taikka mahdolliset jatkolupahakemukset salaiselle tiedonhankinnalle jäävät tekemättä tietojärjestelmässä olevien ongelmien vuoksi.

Havainnosta herää kysymys, onko perusteltua, että tutkinnanjohtajat toimivat näissä asioissa ilmeisesti edelleen puhtaasti Salpa-järjestelmän ilmoitusten varassa. Myös oikeusasiamies on korostanut, ettei kenenkään oikeusturva tai toiminnan lainmukaisuus saa vaarantua tietojärjestelmien ongelmien vuoksi.²⁴⁵ Jälki-ilmoitusmenettelyn osalta on huomioitava, että keinon käytöstä on lain mukaan ilmoitettava kirjallisesti, kun asia on saatettu syyttäjän harkintaan tai esitutkinta on päätetty taikka viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta. Mikäli tutkinnanjohtajat toimivat näissä asioissa puhtaasti Salpa-järjestelmän ilmoitusten varassa, pääsäännöksi muodostuu, että salaisesta tiedonhankinnasta ilmoitetaan kohteelle viimeisenä lain mahdollistamana ajankohtana. Tällainen käytäntö ei ole poliisi- sekä

²⁴⁴ Kts. POHA 2016, s. 35.

²⁴⁵ EOA 2017, s. 180.

pakkokeinolain yleisten periaatteiden eikä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan mukainen (kts. luku 2.5).

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tulevaisuudessa erilaiset tietojärjestelmät näyttelevät keskeistä roolia poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa. Valvonnan tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden vuoksi keskitetyn kaikkeen salaiseen tiedonhankintaan kohdistuvan asiankäsitteilyjärjestelmän luominen ja käyttöönotto olisi nähdäkseni toivottava kehityssuunta. Myös eduskunnan hallintovaliokunnan selvityksessä liittyen poliisin epäiltyjen tietojärjestelmän (epri) käyttöön todetaan, että tulevaisuudessa on aiempaa enemmän panostettava siihen, että tämänkaltaisia tietojärjestelmiä kehitettäessä on otettava huomioon laillisuusvalvonnan tarpeet siten, että järjestelmät rakenteellisesti ohjaavat käyttäjää oikeisiin ja laillisiin toimintatapoihin. Sitä, että asiat tehdään jo ensi vaiheessa oikein, ei voi mikään järjestelmä tai valvonta korvata.²⁴⁶

Luokkaan ”*muut havainnot*” sijoittuvista valvontahavainnoista nostan esiin salaisen tiedonhankinnan käyttöä koskevaa jälki-ilmoitusmenettelyä koskevat havainnot (kts. luku 3.5.2). Poliisihallituksen mukaan ilmoittamisvelvoitetta on noudatettu ”*esimerkillisesti*” mikä tarkoittaa, että vain ”*noin kolmessa tapauksessa poliisiyksikköä kohden*” ilmoitus on jäänyt suorittamatta kaikista vuonna 2014 pöytäkirjatuista salaisista tiedonhankintakeinoista. Näistä toimitettiin tieto poliisiyksiköille toimenpiteitä varten. Salaisen tiedonhankinnan legitimiisyyden kannalta jälki-ilmoitusmenettely on ensiarvoisen tärkeä. Tämä mahdollistaa periaatteellisesti hyvin tärkeän jälkikäteisen oikeussuojakeinon, kun salaisen tiedonhankinnan kohteella on mahdollisuus kannella toimenpiteestä tilanteesta riippuen hovioikeuteen, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai Poliisihallitukseen (hallintokantelu). On positiivista, että jälki-ilmoitusmenettelyn toteutumiseen on laillisuusvalvonnassa kiinnitetty huomiota.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että suurin osa analyysissä ilmenneistä epäkohdista ovat johtuneet *Jonkkaa* mukailten pitkälti huolimattomuudesta, välinpitämättömyydestä sekä tietämättömyydestä²⁴⁷. Ratkaisuna sisäisen valvonnan ongelmiin näkisin ensisijaisesti koulutuksen lisäämisen sekä salaista tiedonhankintaa harjoittaville operatiivisille toimijoille että valvontaa harjoittaville tahoille. Laillisuusvalvonnan ytimessä on salaista tiedonhankintaa

²⁴⁶ HaVL 40/2014 s. 4.

²⁴⁷ Kts. *Jonkka* 2004 s. 48-50.

koskevan päätöksentekojärjestelmän huolellinen noudattaminen. Mikäli poliisissa ei tätä onnistuta riittävällä tavalla varmistamaan, on kaikki muu salaiseen tiedonhankintaan kohdistuva laillisuusvalvonta ainoastaan näennäistä.

Yhtenä keskeisenä seikkana laillisuusvalvonnan kannalta, johon tässä tutkimuksessa ei ole ollut mahdollista syventyä, nostaisin esiin *virkevastuun toteuttamisen* valvonnan laiminlyöntitilanteissa. Laillisuusvalvonnasta vastuussa olevat virkamiehet vastaavat tehtäviensä asianmukaisesta suorittamisesta luonnollisesti virkevastuulla. Lain mukaan vastuu salaisen tiedonhankintakeinojen valvonnasta on Poliisihallituksella sekä salaista tiedonhankintaa harjoittavien yksiköiden päälliköillä. Tällä hetkellä Helsingin käräjäoikeus käsittelee syytteitä useita korkeita poliisijohtajia vastaan virkavelvollisuuden rikkomisesta liittyen laiminlyönteihin valvoa Helsingin huume poliisin tietolähdetoimintaa.²⁴⁸ Asian käsittely on vielä kesken. Oli oikeudenkäynnin lopputulos mikä tahansa, on oikeudenkäynti jo itsessään vahva viesti siitä, että poliisiin kohdistuva laillisuusvalvonta on nostanut profiiliaan suomalaisessa oikeuskulttuurissa. On nähdäkseni periaatteellisesti tärkeää, että vastuu laillisuusvalvonnan laiminlyönnistä voidaan myös tosiasiallisesti toteuttaa. Lienee sanomattakin selvää, että tämä edelleen kannustaa toimijoita huolellisuuteen.

Keskeisenä seikkana *sisäisen valvonnan* toteutumisessa on myös laillisuusvalvonnan riittävä resursointi. Tuomioistuinkontrollin kohdistuessa ainoastaan osaan salaisista tiedonhankintakeinoista ja oikeusasiamiehen valvonnan ollessa luonteeltaan lähinnä sisäistä valvontaa täydentävää, vastaa sisäinen valvonta suurimmasta osasta salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnasta. Valvonta ei kuitenkaan ole mahdollista ilman sitä, että valvontaan kohdennetaan riittävästi resursseja. Laillisuusvalvonnan tärkeys on nostanut profiiliaan poliisiorganisaatiossa, mutta mikäli samalla ei aidosti pystytä huolehtimaan tarpeellisten voimavarojen kohdentamisesta laillisuusvalvontaa, viesti ei ole uskottava.²⁴⁹ Myös oikeusasiamies on edelleen nostanut esiin huolen siitä, että sisäisen valvonnan tasossa ja valvojien asiantuntemuksessa on vaihtelua poliisiyksiköiden välillä.²⁵⁰ Asianmukaista tasoa

²⁴⁸ <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005790324.html> (luettu 5.12.2018)

²⁴⁹ Kts. myös Jonkka 2004, s. 55.

²⁵⁰ EOA 2017, s. 180.

poliisin salaisen tiedonhankinnan sisäisessä valvonnassa ei ole mahdollista saavuttaa ilman riittävää resursointia.

Oma ongelmakokonaisuus on myös salaisen tiedonhankinnan käytössä saatujen tietojen sekä sivullisia koskevan ns. *ylimääräisen tiedon*²⁵¹ hyödyntämiseen liittyvät kysymykset. Pakkokeino ja poliisilaissa on yksityiskohtaisesti säädetty tilanteista, joissa ylimääräistä tietoa saadaan käyttää *rikoksen selvittämiseksi* eli rikosasian esitutkinnassa. Sen sijaan ”*rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä ylimääräistä tietoa saa aina käyttää*” (PoL 5:54 ja PKL 10:56) ”*Ylimääräinen tieto on hävitettävä viipymättä, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty silleensä*” (PKL 10:57) ja ”*on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi taikka vaaran torjumiseksi*” (PoL 5:55).

Analyysin tuloksissa nousi esiin valvontahavainto, jonka mukaan poliisissa ”*ei ole täysin omaksuttu sitä, että televalvonnalla saadut nimenomaisesti selvitetävää rikosta koskevien tietojen säilytystä ja ns. ylimääräisen tiedon säilytystä koskevat eri säännöt.*” Ylimääräisen tiedon käytön rajoituksia on pidetty käytännössä hankalina noudattaa ja noudattamisen valvontaa puolestaan mahdottomana. Ylimääräistä tietoa koskevalla sääntelyllä on kuitenkin huomattavan suuri merkitys yksilön oikeusturvan kannalta. On huomioitava, että täysin sivulliset saattavat joutua tahattomasti salaisen tiedonhankinnan kohteeksi. Näin ollen ylimääräisen tiedon laaja käyttö myös laajentaa yksityiselämän suojaan puuttumista. Salaisen tiedonhankinnan jälki-ilmoitusmenettely ei myöskään koske muita henkilöitä kuin tiedonhankinnan varsinaista kohdetta.²⁵²

Salaisen tiedonhankinnan kohteen ja sivullisten oikeusturvaa varmistaa se, että ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä oikeudenkäynnissä päättää aina tuomioistuin.²⁵³ Kuitenkin

²⁵¹ Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan ”*telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen ja joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka tutkintaa varten lupa tai päätös on annettu*”. (PoL 5:53 ja PKL 10:55)

²⁵² Metsäranta 2015, s. 251. Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevasta keskustelusta kattavammin kts. Metsäranta 2015, s. 251-286.

²⁵³ Oma kysymyksenä on myös se, kuinka tuomioistuimen tulisi suhtautua sellaiseen näyttöön, jonka hankkimisessa on tavalla tai toisella rikottu salaista tiedonhankintaa koskevia säännöksiä. Historiallisesti todisteiden hyödyntäminen on suomalaisessa oikeusjärjestelmässä ollut hyvin pitkälle sallittua riippumatta siitä, kuinka ne ovat tulleet tuomioistuimen tietoon. Kuitenkin uuden todistelua koskevan OK 17:25.3:n mukaan

oikeudenkäyntiä edeltävänä aikana ja tilanteissa, joissa rikosasia ei etene oikeudenkäyntiin lainkaan, jää epäillyn ja sivullisten oikeusturva yksinomaan sen varaan, ettei poliisi käytä ylimääräistä tietoa muihin kuin lainsäätäjän tarkoittamiin tarkoituksiin. *Metsäranta* on tuonut esiin, että salaiseen tiedonhankintaan liittyy monia ongelmakohtia, joiden ratkaisemisen jättäminen yksinomaan poliisin tehtäväksi tuntuu vaikealta ja ulkopuolisten tahojen tuominen esimerkiksi ylimääräisen tiedon hallinnoimista koskevaan menettelyyn voisi olla suotavaa.²⁵⁴

Poliisin salaisen tiedonhankinnan *sisäiseen valvontaan* liittyy se perustavanlaatuinen ongelma, että vaikka rakenteet olisivat ulospäin kuinka hyvässä kunnossa tahansa, jää tosiasiallinen toiminta aina salaisuuden verhon taakse. Ensi käden tietoa salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta ei ole ulkopuolisten mahdollista saada. Kuten poliisihallituksen valvontakertomuksessa loppukaneettina todetaan ”*on kyse kuitenkin aina loppujen lopuksi luottamuksesta*”²⁵⁵. Tämä tiivistää hyvin sen, että poliisin sisäisen valvonnan uskottavuudelle salaisen tiedonhankinnan näkökulmasta on olemassa muuri, jonka läpi ei täysin pääse.²⁵⁶

Näkisin, että luottamuksen tulisi kuitenkin kulkea myös toiseen suuntaan eli poliisista muuhun yhteiskuntaan. Näistä lähtökohdista olisi syytä kehittää toimiva, riippumaton sekä resursseiltaan riittävä ulkoinen salaiseen tiedonhankintaan valvontaelin, joka valvoisi kattavasti

tuomioistuimen on lainvastaisesti hankitun todisteen hyödyntämistä harkitessaan otettava huomioon muun muassa *oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen ja todisteen hankkimistapaan liittyvän oikeudenloukkauksen vakavuus*. *Pölösen ja Tapanilan* mukaan rikoksesta epäillyn *epäasiallinen kohtelu* esitutkinnassa ja *rikosprovokaatio* ovat sellaisia tilanteita, joissa hyödyntämiskielto voisi lähtökohtaisesti tulla kysymykseen. Myös toimivallan ylitykset ja menettelylliset virheet vakavampia pakkokeinoja käytettäessä voisivat *Pölösen ja Tapanilan* mukaan johtaa pakkokeinoilla hankitun näytön hyödyntämiskieltoon. (Pölönen – Tapanila 2015, s. 333-336.) Näin ollen näyttää mahdolliselta, että salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten rikkominen voisi johtaa tiedonhankinnalla hankitun näytön hyödyntämiskieltoon mahdollisessa oikeudenkäynnissä. Ongelmallista on kuitenkin, että tiedonhankinnan kohde voi saada tiedon salaisen tiedonhankinnan käytöstä vasta oikeudenkäynnin aikana tai sen jälkeen, joten tällaisten väitteiden esittäminen oikeudenkäynnissä voi prosessuaalisesta näkökulmasta muodostua hankalaksi.

²⁵⁴ *Metsäranta* 2015, s. 261-262. Kansainvälisesti ulkopuolista valvontaa ei ole pidetty tavattomana, esimerkiksi Saksassa tiedustelupalvelun valvonnassa kertyneen ylimääräisen tiedon hävittämistä valvoo lain mukaan henkilö, jolla on oltava oikeudellinen pätevyys virkaan. (*Metsäranta* 2015, s. 262.). Myös *Cameron* on edellyttänyt ylimääräisen tiedon asianmukaiseen hävittämiseen jonkinlaista ulkoista valvontaa, yksinkertaisesti jo siitä syystä, että poliisilla voi olla suuri kiusaus ainakin perehtyä ylimääräistä tietoa sisältäviin tallenteisiin. (*Cameron* 2000, s. 107.)

²⁵⁵ POHA 2016, s. 47.

²⁵⁶ Kaikista salaisimpien tiedonhankintakeinojen (esim. peitetoiminta, tietolähdetoiminta) osalta on myös osittain käynyt niin, että valvontakin on jäänyt täysin salaiseksi. Esimerkiksi on katsottu, ettei peitetoiminnasta voida julkisesti kertoa edes tarkkoja tilastolukuja. Myöskään eräästä peitetoimintaa koskevasta apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta, joka johti toimenpiteisiin, ei voitu julkisesti kertoa. (kts. *Jonkka* 2004, s. 59 ja *Haapamäki* 2010, s. 200.)

kaikkea salaista tiedonhankintaa. Tämä kannustaisi operatiivisia toimijoita huolellisuuteen, tehostaisi sisäisen valvontajärjestelmän toimintaa ja lisäisi kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan. Viitanen on tuonut esiin, että poliisin laillisuusvalvonta olisi järjestettävä siten, että poliisiin kohdistuvasta arvostelusta, väärinkäytöksistä ja rikosepäilyistä olisi mahdollista tuottaa mahdollisimman luotettavaa ja hyödynnettävää informaatiota. Kaikki tämä edellyttää poliisin suurempaa avoimuutta ja ”*halua tulla kontrolloiduksi*”. Tämä olisi omiaan lisäämään luottamusta poliisin toimintaan kokonaisuutena.²⁵⁷

Salaisen tiedonhankinnan *ulkoisen laillisuusvalvonnan* kehittäminen on tuotu esiin jo vuoden 2014 poliisi- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, ettei kokonaisuudistuksessa otettu kaikilta osin riittävällä tavalla huomioon oikeusturvajärjestelmän kehittämistarpeita, vaikka oikeusturvajärjestelmää parannettiin monelta osin.²⁵⁸

Lakivaliokunnan mietinnön mukaan salaisten tiedonhankintakeinojen määrän sekä olemassa olevan ulkoisen valvonnan työmäärän kasvun myötä on vakavasti harkittava uusia valvonnan muotoja. Lakivaliokunnan mukaan on syytä selvittää, tulisiko perustaa asiantuntijoista koostuva elin, jonka tehtävänä olisi valvoa esitutkintaviranomaisten toimintaa ja salaista tiedonhankintaa.²⁵⁹ Keskustelu ulkoisesta valvontaelimestä jäi kuitenkin lainvalmistelu- ja viranomaistahoilla salaisten tiedonhankintakeinojen osalta toistaiseksi tähän. Myös oikeuskirjallisuudessa on useasti esitetty jonkinlaisen ulkoisen valvontaelimen kehittämistä salaisten tiedonhankintakeinojen laillisuusvalvontaan.²⁶⁰

Uuden tiedustelulain valmistelun yhteydessä on valmistelussa myös laki tiedustelutoiminnan²⁶¹ valvonnasta. Hallituksen esityksessä esitetään *parlamentaarisen valvonnan* käyttöönottoa (kts.

²⁵⁷ Viitanen 2007, s. 603.

²⁵⁸ PeVL 66/2010, s. 4.

²⁵⁹ LaVM 44/2010, s. 7.

²⁶⁰ Kts. esim. Jonkka 2004, s. 65-66. Metsäranta 2015, s. 313-316. Niemi – de Godzinsky 2009b, s. 260, Viitanen 2007, s. 604.

²⁶¹ *Tiedustelutoiminta* on viranomaistoimintaa, jossa pyritään tunnistamaan ja torjumaan Suomeen ja sen väestöön mahdollisesti kohdistuvia uhkia hankkimalla, tuottamalla ja analysoimalla tietoa. (HE 199/2017, s. 4.)

luku 3.1), eli sotilas- ja siviilitiedustelua²⁶² valvoisi eduskunnan erikoisvaliokunta sekä uusi viranomaisellinen tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutettu olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Uusi orgaani sijoitettaisiin tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Tiedusteluvaltuutetun toimivaltuuksia ehdotetaan hallituksen esityksessä laajoiksi. Tiedusteluvaltuutettu voisi esimerkiksi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi, tai antaa keskeyttämisestä väliaikaismääräyksen, kunnes tuomioistuimien käsittelee keskeyttämistä koskevan asian sekä myös määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot hävitettäväksi.²⁶³

Mikäli erillinen valvontaelin tiedustelutoiminnan valvontaa varten perustetaan, olisi nähdäkseni syytä pohtia myös salaisen tiedonhankinnan valvonnan keskittämistä tähän instanssiin. Rajanveto tiedustelutoiminnan ja salaisen tiedonhankinnan välillä tulee todennäköisesti aiheuttamaan hankalia tulkintatilanteita eikä varmasti ole täysin selvää, milloin esimerkiksi siviilitiedustelussa saatujen tietojen perusteella tiedonhankinta muuttuu poliisilain mukaiseksi rikoksen paljastamiseen tähtääväksi salaiseksi tiedonhankinnaksi. Näin ollen olisi syytä keskittää valvonta niin, ettei saman viranomaisen (esimerkiksi suojelupoliisin) eri toimivaltuusperusteilla suorittamaan tiedonhankintaan jouduta soveltamaan erilaisia valvontamenettelyjä. Vaarana on, että tiedustelutoiminnan ja salaisen tiedonhankinnan välille jää harmaa alue, jossa laillisuusvalvonta ei kykene tehokkaasti toimimaan.²⁶⁴

Tiedusteluvaltuutetulla olisi hallituksen esityksessä ehdotettujen laajojen toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien myötä vahvat edellytykset parantaa myös salaisten tiedonhankintakeinojen laillisuusvalvontajärjestelmää. Mitään varsinaista estettä tiedusteluvaltuutetun laillisuusvalvonnan kohdistamista myös salaisen tiedonhankinnan valvontaan ei myöskään ole. Kuten monesti todettu, uusia salaisia toimivaltuuksia säädettäessä

²⁶² *Sotilastiedustelulla* tarkoitetaan sotilasviranomaisen (esim. puolustusvoimat) suorittamaa tiedustelua strategisista ja operatiivisesta toimintaympäristöstä ylimmän valtionjohdon ja puolustusvoimien johdon päätöksentekoa varten. *Siviilitiedustelulla* puolestaan tarkoitetaan siviiliviranomaisen (suojelupoliisi) suorittamaa tiedustelua, jossa tuotetaan tietoa muista kuin sotilaallisen maanpuolustukseen liittyvistä aiheista. (Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015, s. 16)

²⁶³ HE 199/2017 s. 34-36.

²⁶⁴ Hallituksen esityksessä ehdotetaan poistettavaksi suojelupoliisin esitutkinta- ja pakkokeinovaltuudet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi, eli suojelupoliisista tulisi yksinomaan tiedusteluviranomainen. Tämä ei kuitenkaan poista siviilitiedustelun ja poliisilain salaisten tiedonhankintakeinojen välisestä rajanvedosta aiheutuvia tulkintaongelmia. Suojelupoliisi voisi lisäksi osallistua tarpeen mukaan myös esitutkintaan ”*asiantuntijaviranomaisen*” ominaisuudessa, minkä tarkempi merkityssisältö jää esityksessä tarkentamatta. (HE 202/2017, s. 1-2)

on myös pidettävä huoli siitä, että laillisuusvalvonnalliset kysymykset otetaan riittävällä tavalla huomioon.

Kokonaan oma kysymyksensä on myös salaisten tiedonhankintakeinojen sekä tiedustelutoiminnan tarpeellisuus ylipäänsä. *Pölösen* mukaan salaisten tiedonhankintakeinojen legitimiisyyttä takaa lopulta ainoastaan niiden tehokkuus rikosepäilyjen toteennäyttämässä sekä rikosten torjunnassa²⁶⁵. *Hankilanojan* mukaan Suomessa vallinnut rikosten korkea selvitysaste on kuitenkin osaltaan ollut salaisten tiedonhankintakeinojen käytön ansiota.²⁶⁶ Vastaavasti voidaan nähdä tiedustelutoiminnan legitimiisyyttä takaavan ainoastaan tiedustelun tehokkuus kansallinen turvallisuuden tosiasiallinen parantaminen sekä konkreettisten uhkien torjuminen. Toistaiseksi näistä takeista ei tiedustelutoiminnan osalta luonnollisesti ole mitään tietoa.

Nähdäkseni kyse on lopulta arvovalinnoista; kuinka pitkälle on perusteltua tehostaa rikoskontrollia ja valvontaa kansalaisten perusoikeuksien kustannuksella ja mitkä ovat ne todelliset turvallisuusuhat, joihin salaisilla tiedonhankintakeinoilla tai tiedustelutoiminnalla pyritään puuttumaan. Tietyissä tapauksissa, kuten terrorismirikosten tutkinnassa salaisella tiedonhankinnalla ja tiedustelutoiminnalla voi olla paikkansa, mutta salaisen tiedonhankinnan tai tiedustelutoiminnan käyttö vähäisempien rikosten tutkintaan ei ole yhtä helposti perusteltavissa.

Salaisen tiedonhankinnasta ja tiedustelutoiminnasta keskustellessa on syytä pysähtyä pohtimaan, minkälaisen rikosten tutkinnassa ja minkälaisen uhkien torjumisessa on perusteltua käyttää näin raskaasti yksilön perusoikeuksiin kajoavia keinoja. *Neiglickin* mukaan esimerkiksi terrorismiin ja kansainväliseen rikollisuuteen kohdistuvaa kollektiivista pelkoa on käytetty erittäin tehokkaasti hyväksi viranomaisten toimivaltuuksien laajentamiskäytöksissä. *Neiglickin* sanoin: ”se ei ole tyhmä, joka pyytää, vaan se, joka maksaa”.²⁶⁷

²⁶⁵ Pölönen 1997, s. 192.

²⁶⁶ Hankilanoja 2014, s. 269.

²⁶⁷ Neiglick 2004, s. 35.

5.2 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on käsitelty poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontaa ja sen käytännön toteutumista. Poliisin salaisista tiedonhankintavaltuuksista säädettiin laissa ensimmäistä kertaa 1992 ja tämän jälkeen salaiset tiedonhankintavaltuudet ovat lisääntyneet lainsäädännössä tasaisesti. Salaisen tiedonhankintakeinojen laillisuusvalvontaa koskeva sääntely on kuitenkin perinteisesti laahannut askeleen jälkijunassa. Sekä salaisia tiedonhankintakeinoja että niiden laillisuusvalvontaa koskeva sääntely päivitettiin vuoden 2014 poliisilain sekä pakkokeinolain kokonaisuudistuksessa. Tutkimuksen keskiössä on ollut tämän uudistuksen jälkeinen tila salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnan käytännön järjestämisessä sekä toteutumisessa.

Sekä poliisin salaisen tiedonhankinnan käytön että laillisuusvalvonnan ytimessä on salaista tiedonhankintaa koskeva *päätöksentekojärjestelmä*. Päätöksentekojärjestelmä muodostaa puitteet salaisen tiedonhankinnan lainmukaiselle käytölle sekä mahdollistaa tiedonhankinnan jälkikäteisen laillisuusvalvonnan. Poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta voidaan jakaa *sisäiseen valvontaan* ja *ulkoiseen valvontaan*. Kumpikin laillisuusvalvonnan muoto voidaan lisäksi jakaa *ennakolliseen valvontaan* sekä *jälkikäteiseen valvontaan*. Suomessa poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa on elementtejä kaikista edellä mainituista valvontamuodoista. Laillisuusvalvonnan jaottelu eri valvonnan muotoihin auttaa havainnollistamaan poliisin salaiseen tiedonhankintaan kohdistuvia erilaisia valvonnan muotoja, mutta laillisuusvalvontajärjestelmä tulee kuitenkin hahmottaa kokonaisuutena, jossa valvonnan muodot ovat tiiviisti vuorovaikutuksessa keskenään.

Tutkimuksen empiirinen osuus kohdistui poliisin salaisen tiedonhankinnan *sisäisen valvonnan* käytännön toteutumiseen. Analyysissa paljastui, että poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa eniten valvontahavaintoja ilmeni salaista tiedonhankintaa koskevan päätöksentekojärjestelmän puutteellisissa noudattamisissa. Toiseksi eniten valvontahavaintoja ilmeni *jälkikäteisen sisäisen valvonnan* puutteelliseen toteuttamiseen liittyen. Nämä muodostivat analyysin perusteella poliisin salaisen tiedonhankinnan sisäisen laillisuusvalvonnan suurimmat ongelmakohdat. Tutkimuksen keskeisenä johtopäätöksenä on, että poliisin salaisen tiedonhankinnan *sisäistä valvontaa* koskeva sääntely on laissa, asetuksissa ja määräyksissä kattavaa, mutta tosiasiallinen toiminta ei täysin yllä järjestelmän vaatimuksiin.

Ongelmat poliisin salaisen tiedonhankinnan *sisäisen valvonnan* toteutumisen osalta eivät sinänsä ole lainsäädännöllisiä; kysymys on enemmän siitä, ettei voimassa olevia lakeja täysin noudateta. Ratkaisuna ongelmaan näkisin ensisijaisesti koulutuksen lisäämisen ja resurssien kohdentamisen poliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan. On ensiarvoisen tärkeää, että poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvontaan kohdennetaan riittävästi resursseja, jotta sen toteutuminen ylittäisi tosiasiallisesti normien määrittämälle tasolle.