

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

LVI

2023

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Kirsi-Maria Halonen, puheenjohtaja

Mia Hoffrén

Juha Häyhä

Susanna Lindroos-Hovinheimo

Toimittaja

Janne Kaisto

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys 2023

ISSN 0355-8215 (painettu)

ISSN 2954-3185 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-714-5 (kovakantinen)

ISBN 978-951-855-715-2 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2023

Tuomas Ikonen – Anna Kristiina Kokko

**SALAISELLA PAKKOKEINOLLA
KERTYNEEN YLIMÄÄRÄISEN
TIEDON KÄYTTÄMISEEN
KOHDENNETTAVA SISÄINEN
LAILLISUUSVALVONTA
– NYKYTILA JA
KEHITTÄMISTARPEET**

Sisällys

1	JOHDANTO	85
2	YLIMÄÄRÄISEN TIEDON KÄYTTÄMISEN VALVONTAA KOSKEVA SÄÄNTELY	88
2.1	Salaisiin pakkokeinoihin kytkeytyvä perus- ja ihmisoikeusnäkökulma	88
2.1.1	Salaisten pakkokeinojen erityisluonteesta.....	88
2.1.2	Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön merkitys.....	90
2.1.3	Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittaminen	92
2.2	Ylimääräinen tieto	94
2.2.1	Ylimääräisen tiedon määritelmä	94
2.2.2	Ylimääräisen tiedon käyttäminen.....	97
2.2.3	Ylimääräisen tiedon säilyttäminen.....	102
2.3	Salaisen tiedonhankinnan valvontajärjestelmä.....	105
2.3.1	Yleisesti sisäisestä laillisuusvalvonnasta	105
2.3.2	Salaisen tiedonhankinnan valvontaportaat	109
2.3.3	Salpa-järjestelmässä tehtävä valvonta	112
3	LAADULLISEN TUTKIMUKSEN AINEISTO JA MENETELMÄT	114
3.1	Asiantuntijahaastattelut	114
3.2	Sisällönanalyysi.....	117
4	TUTKIMUSTULOKSET JA NIIDEN TULKINTA NORMATIIVISTA VIITEKEHYSTÄ VASTEN.....	117
4.1	Ylimääräisen tiedon käyttämisen valvonnan nykytila.....	117
4.2	Ylimääräisen tiedon elinkaaren hallinta	120
4.2.1	Yleistä	120
4.2.2	Kertyneen aineiston kategorisointi.....	121
4.2.3	Ylimääräisen tiedon säilyttäminen.....	122
4.2.4	Ylimääräisen tiedon hävittäminen.....	123
4.2.5	Dokumentointi	125
4.2.6	Sääntely ja sisäinen ohjeistus	127

5 JOHTOPÄÄTÖKSET	130
LÄHTEET.....	133
OIKEUSKÄYTÄNTÖ.....	138
LYHENTEET.....	140
ABSTRACT.....	141

Salaisella pakkokeinolla kertyneen ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettava sisäinen laillisuusvalvonta – nykytila ja kehittämistarpeet

1 JOHDANTO

Helsingin hovioikeus antoi vuonna 2021 tuomionsa asiassa, joka koski tietolähdetoiminnan järjestämistä ja valvontaa Helsingin poliisilaitoksessa vuosina 2008–2013. Hovioikeuden mukaan tietolähdetoiminnan sisäisen valvonnan toteutukseen liittyi poliisilaitoksessa ilmeisiä puutteita, ja se päätyi tuomitsemaan virkarikoksista kolme vastaajaa kahdeksasta.¹ Tuomion perusteluissa oli tarpeen palata oikeusvaltioperiaatteisiin ja korostaa sitä keskeistä lähtökohtaa, että viranomaistoiminnan tulee perustua lakiin ja että toiminnan valvonnalla on merkitystä jo itseisarvona.²

Kokonaisuudessaan tietolähdetoimintavyhti osoittaa, millainen merkitys sisäisellä valvonnalla on salaisen tiedonhankinnan lainmukaisuuden kannalta. Mikäli sisäistä valvontaa ei kyetä järjestämään asianmukaisesti,

* Väitöskirjatutkija Tuomas Ikonen työskentelee poliisiorganisaatiossa laillisuusvalvonta-tehtävissä ja on päävastuussa tutkimuksen lainopillisesta osuudesta, laadullisen aineiston hankinnasta ja analysoinnista sekä tutkimusartikkelin kirjoittamisprosessista. Väitöskirjatutkija Anna Kristiina Kokko on ollut mukana vahvistamassa tutkimuksen metodologista osaamista. Hän on osallistunut laadullisen tutkimuksen osuuden suunnitteluun ja aineiston analysointiin sekä tutkimusartikkelin kirjoittamisprosessiin. Kirjoittajat kiittävät professori Matti Tolvasta ja apulaisprofessori Heikki Kalliota artikkelin käsikirjoitusta koskevista kommentteista sekä referee-arvioijia perustellusta ja rakentavasta palautteesta.

¹ Helsingin HO 12.3.2021 nro 19/2181, s. 101–143, 156–171. Hovioikeus katsoi poliisilaitoksen poliisipäällikön ja huumerikosyksikön päällikön syyllistyneen tuottamuksellisiin virkavelvollisuuden rikkomisiin ja päällystöön kuuluvan poliisimiehen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Tietolähdetoimintavyhti liittyi olennaisesti Helsingin huumevalvontaan entistä päällikköä Jari Aarniota koskevaan ns. huumetynnyrijuttuun, josta Aarnio sai tuomionsa muiden tekemiensä rikosten ohella.

² Ks. Helsingin HO 12.3.2021 nro 19/2181, s. 166. Ks. myös Jonkka 2007, s. 320 ja Cameron 2000, s. 538.

tarjoutuu mahdollisuus väärinkäytöksille ja jopa rikolliselle toiminnalle. Samalla heikkenee uskottavuus myös ulkoiseen valvontaan, joka perustuu merkittävilta osin viranomaisen itsensä ilmoittamiin tietoihin. Vyyhti myös muistuttaa, millainen jännite rikostorjunnan tehokkuuden ja ihmisten oikeusturvan välille on ajan mittaan syntynyt. Tämä jännite konkretisoituu selkeimmin esitutkinnan aikana, jolloin salaisia pakkokeinoja käytetään rikoksen selvittämiseksi.³

Yksi vaikeimmista kysymyksistä, jotka koskevat salaisten pakkokeinojen käyttöä ja siihen sisältyvää perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumista, on ollut tiedonhankinnassa kertyvän ”ylijäämätiedon” käytön rajoittamiseen liittyvä problematiikka.⁴ Tällaista pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 55 §:n tarkoittamaa ylimääräistä tietoa voidaan käyttää toisessa rikosasiassa näyttönä syyllisyydestä ainoastaan niissä tilanteissa, joissa saman luvun 56 §:ssä (1146/2013) määritelty edellytykset täyttyvät. Sitä vastoin ylimääräisen tiedon hyödyntämiselle esimerkiksi poliisin toiminnan suuntaamiseksi ei ole asetettu rajoituksia. Kun tässä yhteydessä otetaan huomioon se, mitä aiemmin todettiin sisäisen laillisuusvalvonnan merkityksestä osana salaista tiedonhankintaa, nousee esiin kysymys, kuinka ylimääräisen tiedon käyttämistä valvotaan?⁵

Vaikka laillisuusvalvonta on osoittautunut olennaiseksi osaksi salaisen tiedonhankinnan kokonaisuutta, ei siihen keskittyvää tutkimusta ole kotimaassa toistaiseksi tehty. Tähän liittyvästi on kuitenkin mainittava, että Arto Hankilanoja tarkastelee teoksessaan Poliisin salainen tiedonhankinta (2014) viranomaisasiakirjojen perusteella kaiken muun ohella sitä, miten poliisin salaiseen tiedonhankintaan liittyvä valvonta on kehittynyt ja toteutunut vuosina 1992–2011. Tuomas Metsärannan väitöstutkimus Salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja (2015) puolestaan sisältää luvun, jossa Metsäranta arvioi salaisen tiedonhankinnan kontrollointimekanismeja ja vaihtoehtoisia toteuttamistapoja.⁶ Jaakko Jonkka on taas esittänyt näkemyksiään yleisesti viranomaisiin kohdistettavasta laillisuusvalvonnasta ja siihen liittyvistä haasteista artikkelissaan Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta (2007).⁷ Marko Viitanen on puolestaan artik-

³ Ks. Jonkka 2004, s. 3 ja Hankilanoja 2014, s. 262.

⁴ Ks. esim. Pölönen 2003b, s. 371 ja Niemi – de Godzinsky 2009, s. 22.

⁵ Ks. Fredman ym. 2020, s. 1207. Kirjoittajat ovat maininneet ylimääräisen tiedon käytön yhdeksi mahdolliseksi sisäisen laillisuusvalvonnan kohteeksi.

⁶ Ks. tarkemmin Metsäranta 2015, s. 288–328.

⁷ Mainitsematta ei voi myöskään jäädä Jonkan sisäasiainministeriölle tekemä selvitystyö Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta (2004).

kelissaan Valvojien valvonta – mahdoton tehtävä? (2004) tarkastellut poliis-
sin valvonta- ja tutkintajärjestelyjä.⁸

Tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on ylimääräisen tiedon
käyttämiseen kohdennettava sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa. Tavoit-
teena on käytännön valvontahavaintojen ja niihin kytkeytyvän oikeudelli-
sen perustan välityksellä ymmärtää paremmin sitä, minkälaisia erityispiir-
teitä ja mahdollisia kehittämistarpeita valvontaan kohdistuu. Tutkimus-
kysymykset täsmentyvät seuraavasti:

- 1) Mikä ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettavan sisäisen
laillisuusvalvonnan oikeusperusta on?
- 2) Millaiset asiat ylimääräisen tiedon käyttämisen valvonnassa ovat
muodostuneet keskeisiksi sisäistä laillisuusvalvontaa tekevien näkö-
kulmasta?
- 3) Millaisia mahdollisia käytännöllisiä ja lainsäädännöllisiä kehittämis-
tarpeita ylimääräisen tiedon käyttämisen valvontaan liittyy?

Tutkimuskohteen moniulotteisen luonteen vuoksi aihetta lähestytään eri tu-
lokulmista. Ensinnäkin ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettavan
sisäisen laillisuusvalvonnan oikeusperustaa tulkitaan ja systematisoidaan
lainopin keinoin (luku 2).⁹ Toiseksi tutkimuksessa hyödynnetään laadullisen
eli kvalitatiivisen lähestymistavan tarjoamia mahdollisuuksia (luvut 3 ja 4).¹⁰
Asiantuntijahaastatteluja tekemällä ja niissä kertynyttä haastatteluaineistoa
analysoimalla lisätään ymmärrystä siitä, millaisia keskeisiä asioita valvon-
taan kiinnittyä käytännössä. Tämän jälkeen laadullisia tutkimustuloksia tul-
kitaan lainopillisesta osuudesta ilmenevää normatiivista viitekehystä vasten
ja arvioidaan aiheeseen liittyviä käytännöllisiä ja lainsäädännöllisiä kehittä-
mistarpeita. Lopuksi esitetään tutkimuksen johtopäätökset (luku 5), joiden
tavoitteena on olla yhtä lailla hyödyntämiskelpoisia sekä esitutkintaviran-

⁸ Lisäksi Johanna Niemi ja Virve-Maria de Godzinsky ovat tutkimuksessaan Telepakkok-
keinojen oikeussuojajärjestelmä (2009) empirisesti tutkineet telepakkokeinoasioiden kä-
sittelyä tuomioistuimissa. Tuomioistuinvalvonnan osalta myös Markku Fredman on artik-
kelissaan Pakkokeinoasiat Helsingin käräjäoikeudessa (2017) tarkastellut empirian keinoin
pakkokeinoasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa. Olli Mäenpää on puolestaan tutkinut lail-
lisuusvalvontaa artikkelissaan Laillisuusvalvonnan haasteet (2009), jossa tarkastelu keskit-
tyy ylimpien laillisuusvalvojien toimintaan.

⁹ Lainopin tarkoituksena on kuvata ja tulkita voimassa olevaa oikeutta sekä sen avulla
tehdä perusteltuja tulkinta- ja systematisointisuosituksia, ks. tästä tarkemmin esim. Määttä
2015, s. 11–20.

¹⁰ Ks. esim. Juuti – Puusa 2020, s. 9–14. Laadullisen tutkimusotteen avulla voidaan saada
syvällistä tietoa tutkittavasta aiheesta.

omaisille että lainsäätäjille, joiden tehtävänä on pohtia salaisen tiedonhankinnan ja ylimääräisen tiedon käyttämisen valvontaan liittyviä kysymyksiä.¹¹

2 YLIMÄÄRÄISEN TIEDON KÄYTTÄMISEN VALVONTAA KOSKEVA SÄÄNTELY

2.1 Salaisiin pakkokeinoihin kytkeytyvä perus- ja ihmisoikeusnäkökulma

2.1.1 Salaisten pakkokeinojen erityisluonteesta

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan ensinnäkin rikosten selvittämisessä eli esitutkinnassa käytettäviä salaisia pakkokeinoja, joista säädetään pakkokeinolain 10 luvussa. Toisaalta sillä tarkoitetaan myös rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi sekä vaaran torjumiseksi käytettäviä salaisia tiedonhankintakeinoja, joista säädetään poliisilain (872/2011) 5 luvussa. Salaisen tiedonhankinnan sääntely pakkokeinolain ja poliisilain välillä on tehty mahdollisimman yhteneväiseksi. Tähän liittyvät laajimmat toimivaltuudet ovat poliisilla, mutta myös Tullilla on salaisen tiedonhankinnan keinovalikoima tullirikosten osalta laajasti käytössä. Sen sijaan Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien toimivaltuudet ovat rajatumpia.¹²

Salaiset pakkokeinot sisältävät muiden rikosprosessuaalisten pakkokeinojen tapaan pakkovallan käyttöä yksilöä kohtaan, koska niillä puututaan kohdehenkilön oikeushyviin riippumatta hänen omasta tahdostaan.¹³ Salaisten pakkokeinojen käyttäminen kuitenkin eroaa ratkaisevasti muiden pakkokeinojen käyttämisestä siinä suhteessa, että salaisia pakkokeinoja koskeva asiankäsittely, päätöksenteko ja toteuttaminen tehdään kohdehenkilön tietämättä. Tällöin kohdehenkilön mahdollisuudet reagoida salaisten pakkokeinojen käyttöön ovat huomattavasti heikommat kuin tavan-

¹¹ Koska salaista tiedonhankintaa koskevat säännökset luovat toimivaltuuksia ja velvollisuuksia myös rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaisille, ovat tutkimuksessa käsitellyt asiat suurelta osin sovellettavissa myös näissä esitutkintaviranomaisissa.

¹² Ks. EOA 2021, s. 227. Vuonna 2019 tuli voimaan siviilitiedustelua koskeva poliisilain 5 a luku, laki sotilastiedustelusta (590/2019) ja laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019). Tiedustelua saadaan käyttää tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta tai sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Ks. tarkemmin salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelumenetelmien välisestä eroista EOA 2021, s. 236–237.

¹³ Pakkokeinojen käyttö voidaan jakaa kahteen eri vaiheeseen: 1) pakkokeinopäätöksen tai -luvan tekemiseen ja 2) sen toimeenpanoon, ks. esim. Helminen – Lehtola – Virolainen 1990, s. 275.

omaisissa pakkokeinoissa. Samalla niillä tyypillisesti puututaan perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueeseen, johon kuuluu erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suoja.¹⁴

Edellä todettujen seikkojen takia salaisten pakkokeinojen käyttämisessä ja niiden käyttämistä koskevassa sääntelyssä oikeusturvaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät kysymykset nousevat korostetun tärkeiksi. Tämä on huomioitu sekä ennen tiedonhankintaa että sen jälkeen tehtävillä erityisjärjestelyillä, joista keskeisimmät ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta. Eritoten oikeusasiamies on painottanut salaisiin pakkokeinoihin liittyviä oikeusturvakysymyksiä, koska näiden keinojen käyttöön kytkeytyvä salassapito altistaa vääjäämättä epäilyille toiminnan lainmukaisuudesta. Tätä vasten oikeusasiamies on toistuvasti korostanut tuomioistuinkontrollin ja viranomaisen sisäisen valvonnan merkitystä oman valvontansa rinnalla.¹⁵

Salaisten pakkokeinojen erityisluonteen vuoksi niiden käyttämiselle on asetettu pakkokeinolain 10 luvussa korkeat selvitettävän rikoksen vakavuustasoa koskevat vaatimukset ja muutenkin tiukat pakkokeinojen käyttämistä koskevat edellytykset.¹⁶ Kysymys on usein punninnasta perus- ja ihmisoikeuksien suojan ja rikostorjunnan tehokkuusvaatimusten välillä.¹⁷ Salaisen pakkokeinon käyttämisen perustana on jo tehdyksi epäilty konk-

¹⁴ Ks. esim. KM 2009:2, s. 179; HE 222/2010 vp, s. 113–114; HE 217/2022 vp, s. 35 ja EOA 2021, s. 227. Yksityiselämän suojaa voidaan luonnehtia siten, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen, HE 309/1993 vp, s. 52. Kaikkein vahvimmin suojattu yksityiselämän alue on yksilöä koskevat arkaluonteiset tiedot, ks. esim. Lehtonen 2001, s. 194 ja Metsäranta 2015, s. 38–39.

¹⁵ Ks. esim. EOA 2021, s. 227–230; EOAK/4552/2018 ja Haapamäki 2010, s. 192. Salaisen tiedonhankinnan valvontaa pidetään oikeusasiamiehen erityistehtävänä, ja hän saa sisäministeriöltä vuosittain kertomuksen salaisten pakkokeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n (628/2015) 2 momentissa säädetyllä tavalla. Oikeusasiamiehen ratkaisemia salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyviä kanteluja on vähän, mikä johtuu siitä, että pakkokeinolain 10 luvun 43 §:n 5 momentin mukaisesti salaista pakkokeinoa koskevasta päätöksestä on mahdollista kannella ilman määräaikaan hovioikeuteen.

¹⁶ Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt yleisesti huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin, PeVL 98/2022 vp, s. 2. Toisaalta vaikka salaisiin pakkokeinoihin liittyvät toimivaltuudet ovat viimeisten vuosikymmenten aikana lisääntyneet huomattavasti lainsäädännössä, on siinä kyse osittain toimivaltuuksien oikeudellistumisesta, jolloin poliisin tavanomaisesti käyttämiä keinoja on pyritty määrittelemään lainsäädännössä tarkemmin, ks. esim. Pölönen 1997, s. 36 ja Hankilanoja 2014, s. 237.

¹⁷ Ks. esim. HE 222/2010 vp, s. 113–114; HE 217/2022 vp, s. 35; Fredman ym. 2020, s. 1059–1060; Heiskala 2020, s. 38 ja Jonkka 1998, s. 1258–1260.

reettinen rikos (*perusterikos*), jonka selvittämiseksi pakkokeinon käytöllä voidaan olettaa saatavan tietoja pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla. Kussakin pakkokeinossa edellytettävä perusterikoksen vakavuus ilmenee kyseisen pakkokeinon säännöstekstistä. Pykälän 2 momentin mukaisesti suurin osa salaisista pakkokeinoista edellyttää, että pakkokeinon käyttämisellä voidaan olettaa olevan vähintään erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi.¹⁸

Vaikka edellä esitetyt edellytykset salaisen pakkokeinon käyttämiselle olisivat olemassa, tulee sen käyttämistä vielä harkita pakkokeinolain 1 luvun 2 §:ssä ilmaistua suhteellisuusperiaatetta vasten.¹⁹ Tämän takia pakkokeinon käyttämisen täytyy olla todettavissa oikeasuhtaiseksi, kun perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumisen astetta suhteessa rikoksen selvittämistres-siin arvioidaan tapauskohtaisesti. Sen lisäksi, että suhteellisuusperiaatteen edellyttämä harkinta tehdään konkreettisessa soveltamistilanteessa, on periaate otettu huomioon jo lainvalmistelun aikana arvioitaessa pakkokeinon käytön mahdollistamista rikoksen selvittämisessä.²⁰

2.1.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön merkitys

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on vaikuttanut merkittävästi siihen, millaiseksi ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva sääntely on Suomessa muotoutunut. Varhaisimmissa ylimääräisen tiedon käyttämistä käsittelevissä lain esitöissä viitataan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin, joissa on todettu, että salaisella tiedonhankinnalla saadun aineiston käsittelystä on säädettävä lailla. Tästä syystä, ja koska kysymys on ollut luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamisesta, ei ylimääräisen tiedon käyttämistä ole voitu jättää ilman sääntelyä ja vain kansallisen oikeuskäytännön varaan.²¹

¹⁸ Peitetoiminnan, valeoston ja asuntokuuntelun käyttäminen edellyttää, että ne ovat välttämättömiä rikoksen selvittämiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan salaisen pakkokeinon käyttö on lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole. Ks. alaluku 2.2.2, jossa tarkemmin erittäin tärkeä merkitys -edellytykseen liittyvästä arvioinnista.

¹⁹ Mainitun pykälän mukaan pakkokeinoja saadaan käyttää vain, jos pakkokeinon käyttöä voidaan pitää puolustettavana ottaen huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tärkeys sekä rikoksesta epäillylle tai muille pakkokeinon käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaaminen ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

²⁰ Ks. HE 222/2010 vp, s. 113–114, 193–194 ja HE 217/2022 vp, s. 9, 81–82.

²¹ HE 222/2010 vp, s. 142 ja KM 2009:2, s. 179, 231. Lainvalmistelussa viitataan ratkaisuihin Schenk v. Sveitsi (1988), Amann v. Sveitsi (2000), Parris v. Kypros (2002), Khan v. Yhdistynyt kuningaskunta (2000) ja Matheron v. Ranska (2005). Ratkaisut kulminoituvat oikeuden-

Komiteanmietinnössä, joka edelsi vuonna 2014 voimaan tullutta esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistusta, esitetään tarkempia huomioita siitä, millaisiin johtopäätöksiin ihmisoikeustuomioistuin on salaista tiedonhankintaa koskevissa ratkaisuisaan päätenyt. Ratkaisukäytännössä on korostettu laillisuusperiaatetta: perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvien pakkokeinojen käyttämisedellytysten ja -tapojen tulee olla määritelty laissa erityisen täsmällisesti. Kyseisten menetelmien käytölle on asetettu myös toissijaisuuden vaatimus, minkä vuoksi niitä voidaan käyttää ainoastaan, mikäli muita, vähemmän puuttuvia tutkintamenetelmiä ei ole käytettävissä. Lisäksi puuttuminen suojattuihin oikeuksiin on voitu hyväksyä vain, jos puuttuminen on välttämätöntä demokraattisen yhteiskunnan suojaamiseksi. Edelleen ratkaisukäytännöstä on erotettavissa riippumattoman jälkikäteisvalvonnan vaatimus.²²

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuisa voidaan myös havaita, että salaisien pakkokeinojen käytöllä on merkitystä arvioitaessa equality of arms -periaatteen toteutumista. Periaatteella tarkoitetaan asianosaisten tasavertaisuutta ja puolueetonta kohtelua tuomioistuimessa, ja siten se liittyy keskeisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 6 artiklassa suojattuun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Periaate edellyttää, että syytetylle tarjotaan mahdollisuus perehtyä koko siihen aineistoon, jolla voi olla merkitystä häntä koskevaan syyllisyyсарviointiin tuomioistuimessa.²³ Tämän lisäksi syytetyllä tulee olla mahdollisuus lausua kaikesta asiassa esitetystä siitäkin huolimatta, että aineisto saattaisi tuomioistuimen näkökulmasta olla asian arvioinnin kannalta merkityksetöntä.²⁴ Toisaalta Natunen-tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin totesi, ettei vaatimus kaiken näytön paljastamisesta puolustukselle ole täysin ehdoton.²⁵

mukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten täyttymisen arviointiin. Ks. Hankilanoja 2014, s. 223. Ks. myös Fredman ym. 2020, s. 1058 ja Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 397.

²² KM 2009:2, s. 179. Ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt mainittuja vaatimuksia esimerkiksi seuraavissa ratkaisuisaan: Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta (2010), kohdat 151–154 (laillisuusperiaate); Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta (1984), kohdat 66–80 (täsmällisyysvaatimus); Uzun v. Saksa (2010), kohdat 52, 74 ja 77–81 (välttämättömyysvaatimus) ja Ramanauskas v. Liettua (2008), kohdat 62–74 (jälkikäteisvalvonnan vaatimus).

²³ Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 389–390 ja Virolainen – Pölönen 2003, s. 255. Korkein oikeus on ennakkopäätöksessään KKO 1995:44 perustellut osapuolten tasa-arvoisuuden periaatetta rikosoikeudenkäynnissä pitämällä erityisen tärkeänä sitä, ettei syytetty joudu syyttäjää huonompaan asemaan ja että syytetyllä on oltava rikosoikeudenkäynnin kaikissa vaiheissa riittävät edellytykset valmistella puolustustaan.

²⁴ Ks. esim. Nideröst-Huber v. Sveitsi (1997), kohta 27. Lisäksi vuosikirjapäätöksessä KHO 2015:15 ja ennakkopäätöksessä KKO 2004:79 (kohta 7) on tuotu esiin, ettei tuomioistuimella tai esitutkinta- ja syyttäviviranomaisella ole oikeutta suorittaa asianosaisten puolesta arviota tietyn tiedon merkityksestä asiassa.

²⁵ Natunen v. Suomi (2009), kohta 40. Ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt equality of arms -periaatetta myös esimerkiksi ratkaisuisaan Ekbatani v. Ruotsi (1988), kohta 30.

2.1.3 Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittaminen

Pakkokeinolain 10 luvun 55 §:ssä mainitusta seitsemästä ylimääräistä tietoa tuottavasta pakkokeinosta telekuuntelu, televalvonta ja tekninen kuuntelu tarkoittavat merkittävää puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen.²⁶ Näinpä ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevassa sääntelyssä tulee erityisesti arvioida, millaisia rajoituksia tältä osin luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan säätää.²⁷ Tässä kohdin huomioimatta ei voi kuitenkaan jättää se, että ylimääräistä tietoa tuottavien salaisten pakkokeinojen piiriä laajentamalla on osittain irtaannuttu kytkennästä luottamuksellisten keskustelujen suojaamiseen.²⁸

Luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuus suojataan Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:n 2 momentissa.²⁹ Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan tarkoituksena on turvata jokaisen oikeus luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Suoja annetaan viestin lähettäjälle ja vastaanottajalle, eikä se ole riippuvainen siitä, millä välineillä viestintä on tapahtunut. Se antaa turvaa kirjeiden tai muiden suljettujen viestien avaamista tai hävittämistä sekä puhelujen kuuntelemista tai nauhoittamista vastaan. Vaikka se ei suoja tavallisella kuuloetäisyydellä käytävän keskustelun sisältöä, luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien kuunteleminen teknisillä apuvälineillä on puuttumista pykälässä turvattuihin oikeuksiin.³⁰

Perustuslain 10 §:n 4 momentin (817/2018) mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteis-

²⁶ HE 202/2017 vp, s. 272.

²⁷ PeVL 66/2010 vp, s. 10; PeVL 32/2013 vp, s. 6; PeVL 33/2013 vp, s. 6 ja PeVL 49/2014 vp, s. 5.

²⁸ LaVM 44/2010 vp, s. 31. Ks. Sisäministeriö 2023, s. 74.

²⁹ Ihmisoikeussopimus sisältää perustuslain 10 §:n sisältöä vastaavan 8 artiklan, jonka 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Yksityisyyden ja kirjeenvaihdon suojaan sisältyy muun muassa puhelimitse käydyt keskustelut. Ks. esim. Klass ym. v. Saksa (1978), Nusret Kaya ym. v. Turkki (2014) ja D.L. v. Bulgaria (2016). Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 7 artiklassa sekä kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) 17 artiklan 1 kohdassa turvaan samat oikeudet. Ks. tarkemmin 8 artiklan tarkoittamasta kirjeenvaihdon suojasta Peltonpää ym. 2018, s. 836–844.

³⁰ HE 309/1993 vp, s. 53–54. Toisaalta säännös antaa turvaa luottamuksellisen viestin sisällön lisäksi muillekin viestiä koskeville tiedoille, esimerkiksi pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 1 momentissa (452/2023) tarkoitetuille välitystiedoille. Tällaisten tietojen kokoaminen ja yhdistäminen voi olla yksityiselämän suojan kannalta ongelmallista, ks. PeVL 18/2014 vp, s. 6 ja Oikeusministeriö 2016, s. 43.

kunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa.³¹ Tällaisten rikosten piiriin kuuluvat perustuslakia koskevien esitöiden perusteella esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset.³² Perustuslakivaliokunta on sittemmin laajentanut piiriä ulottamalla siihen myös törkeät lapsen seksuaaliset hyväksikäytöt, törkeät vahingonteot ja tietyin edellytyksin eräät törkeät talousrikokset.³³ Välttämättömyysvaatimus tarkoittaa, että 4 momentin tarkoittama rajoitus on sallittu vain, jollei hyväksyttävä tavoite ole saavutettavissa luottamuksellisen viestin salaisuuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Vaatimuksesta seuraa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen täytyy olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on huolehdittava toimivaltuuksien yksilöimisestä.³⁴

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevia säännösehdotuksia edellä kuvatun kvalifioidun lakivarauksen kannalta. Valiokunnan mukaan ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä olevan enimmäisrangaistusvaatimuksen tulee olla korkeampi kuin kaksi vuotta vankeutta, sillä muutoin ylimääräisen tiedon käyttäminen mahdollistuisi myös muiden kuin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikoksien tapauksessa. Tällöin ylimääräistä tietoa saatettaisiin käyttää myös sellaisten rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten määrätään vain sakkorangaistus.³⁵ Valiokunta ei

³¹ Myös ihmisoikeussopimuksen 8 artikla sisältää luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan rajoituslausekkeen. Artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset saavat puuttua artiklan 1 kohdassa suojattuihin oikeuksiin silloin, kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi. Puuttuminen on oikeutettua lain salliessa myös epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi taikka muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Koska yksityiselämän käsite on omaksuttu perustuslakiin ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta, on säännöksen tulkinnassa perusteltua tukeutua tavanomaista enemmän ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntöön, ks. Viljanen 2011, s. 393. Ks. myös Oikeusministeriö 2016, s. 24–25, 40–42.

³² HE 309/1993 vp, s. 47, 53–54.

³³ PeVL 36/2002 vp, s. 4–5.

³⁴ Ks. esim. HE 198/2017 vp, s. 37–38 ja PeVM 4/2018 vp, s. 7–9.

³⁵ PeVL 66/2010 vp, s. 10 ja PeVL 32/2013 vp, s. 5–7. Valiokunta on nähnyt ylipäänsä ongelmallisena salaisella pakkokeinolla hankitun tiedon käyttämisen muun kuin perusterikoksen tutkinnassa, koska näin menettelemällä laajennetaan salaisten pakkokeinojen käyttöalaa. Lisäksi se ei ole nähnyt perusteltuna sitä, että ylimääräisen tiedon lähtökohtana olisi yksinomaan perusterikos, sillä pakkokeinosta päätettäessä on aina otettava huomioon kyseistä pakkokeinoa koskevat yleiset ja erityiset edellytykset. Tämän seurauksena esityksessä HE 14/2013 vp ehdotettiin kolmen vuoden enimmäisrangaistusrajan ja listarikoksiin kytkettäväksi pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momentista johdettu vaatimus siitä, että tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle.

kuitenkaan ole nähnyt estettä sille, että säännöksen piiriin otetaan tiettyjä yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Tältä osin edellytyksenä on, että kyseiset rikokset rinnastuvat vakavuusasteeltaan sellaisiin rikoksiin, joista säädetty ankarin rangaistus on kolme vuotta vankeutta ja jotka muutoinkin täyttävät kvalifioidun lakivarauksen vaatimukset.³⁶

2.2 Ylimääräinen tieto

2.2.1 Ylimääräisen tiedon määritelmä

Vaikka salaisilla pakkokeinoilla pyritään hankkimaan tietoa ainoastaan perusterikoksen selvittämistä varten, tuottavat ne tavanomaisesti myös muuta tietoa. Tällainen tieto voi olla rikoksiin liittymätöntä, ja se voi koskea perusterikokseen nähden täysin sivullista. Toisaalta tieto saattaa koskea salaisen pakkokeinon kohteena olevan henkilön tai muun henkilön tekemää rikosta, josta esitutkintaviranomaisella ei ole aikaisempaa tietoa.³⁷ Kyse voi olla myös salatusta tiedosta, jonka sisällön selvittäminen on estetty.³⁸ Vain osa edellä kuvatusta perusterikokseen nähden ”ylijäämätiedosta” on määritelty voimassa olevassa lainsäädännössä ylimääräiseksi tiedoksi.

Pakkokeinolain 10 luvun 55 §:n perusteella ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla (tekninen kuuntelu mukaan lukien asuntokuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu) saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka tutkintaa varten lupa tai päätös on annettu.³⁹ Ylimääräisen tiedon määrittelyn kannalta on olennaista erottaa lainmukaisen toimenpiteen yhteydessä saatu tieto lainvastaisesti hankitusta tiedosta, sillä ylimääräiseksi tiedoksi

³⁶ PeVL 32/2013 vp, s. 6–7. Ks. myös PeVL 67/2010 vp, s. 4; PeVL 33/2013 vp, s. 5–7 ja PeVL 49/2014 vp, s. 5.

³⁷ Ks. esim. HE 22/1994 vp, s. 18–19; KM 2009:2, s. 513 ja Pölönen 1997, s. 159. Komiteanmietinnössä tuodaan esiin, että rikoksiin liittymätön tieto voi koskea esimerkiksi kohdehenkilön elintapoja, joilla voi olla merkitystä ampuma-aseen hallussapitolupa-asiaassa. Ks. myös Ikonen 2019, s. 803.

³⁸ HE 217/2022 vp, s. 58.

³⁹ Ylimääräistä tietoa kerryttävien pakkokeinojen ulkopuolelle jäävät salaisista pakkokeinoista tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetointiminta, valeosto, tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku. Vanhan pakkokeinolain (450/1987) 5 a luvun 13 §:n (646/2003) mukaan ylimääräistä tietoa tuottivat ainoastaan telekuuntelu ja tekninen kuuntelu.

ei luokitella sellaista tietoa, joka on hankittu lainvastaisin keinoin. Lainvastaisuus voi johtua esimerkiksi kuuntelukiellon rikkomisesta, asianmukaisen pakkokeinopäätöksen puuttumisesta tai päätöksen ehtojen ja rajoitusten rikkomisesta.⁴⁰ Laillisesti saatuna pidetään kuitenkin sellaista tietoa, joka on saatu alemman tuomioistuimen antaman luvan nojalla, vaikka ylempi tuomioistuin myöhemmin kumoaisikin luvan.⁴¹

Pakkokeinoluvan tai -päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuva muutos rikosnimikkeessä ei tarkoita sitä, että kysymys on ylimääräisestä tiedosta. Näin ollen rikoksen yksiköitymisen ja kvalifioitumisen osalta on olemassa liikkumatilaa. Myöskään muutos epäillyn asemassa ei vielä automattisesti johda siihen, että kysymys olisi ylimääräisestä tiedosta.⁴²

Telekuuntelussa oman erityisryhmänsä muodostavat tilanteet, joissa teknisten syiden takia äänen tallentaminen on saattanut alkaa ennen varsinaisen puhelun alkamista. Tässä kohdin on huomattava, että pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 1 momentin (452/2023) sanamuodon mukaan telekuuntelua saadaan kohdentaa rikoksesta epäillyltä lähtöisin olevaan tai hänelle tarkoitettuun viestiin, joka on vastaanotettu tai lähetetty teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen yleisen viestintäverkon tai siihen liitetyn viestintäverkon kautta. Siispä tämän kaltaisissa tilanteissa ei ole kysymys viestintäverkon välityksellä tapahtuvasta viestinnästä eikä siten ylimääräisestä tiedosta tai muutoinkaan laillisen pakkokeinon sivutuotteesta vaan kokonaan telekuuntelusäännösten ulkopuolelle jäävästä tilanteesta.⁴³

⁴⁰ HE 14/2013 vp, s. 21 ja KM 2009:2, s. 228, 513. Ks. PeVL 32/2013 vp, s. 7–8. Perustuslakivaliokunta toteaa, että pakkokeinolain 10 luvun 58 §:n mukaisissa tilanteissa, joissa kuuntelupakkokeinot ovat kohdistuneet sellaisten tahojen viestintään, mihin pakkokeinoita ei ole tarkoitettu käytettävän, ei ole kyse laillisesti käytetyn salaisen pakkokeinon sivutuotteesta. Siksi tällaista tietoa ei voida pitää ylimääräisenä tietona. Selvästi lainvastaisesti hankitusta tiedosta on ollut kyse myös asiassa, jota korkein oikeus käsitteli ennakkopäätöksessään KKO 2020:95. Rikosylikonstaapeli oli erehdyttänyt käräjäoikeutta väärillä ja harhaanjohtavilla tiedoilla myöntämään televalvonta- ja telekuuntelulupia. Tekojen moitittavuutta lisäsi korkeimman oikeuden mukaan se, että kysymys oli ollut salaisista pakkokeinoista, joiden osalta tuomioistuimella ei välttämättä ole mahdollisuutta varmistaa hakijan ilmoittamien tietojen oikeellisuutta ja joissa luottamus viranomais toiminnan asianmukaisuuteen on korostunut. Teot olivat lisäksi olleet haitallisia rikosten selvittämisestä vastaavan poliisin toimintaa koskevan luottamuksen kannalta (kohta 19).

⁴¹ KM 2009:2, s. 513. Komiteamietinnössä esitettyä tulkintaa tukee ennakkopäätös KKO 2007:58, jota käsitellään tarkemmin alaluvussa 2.3.2. Ks. myös Ikonen 2019, s. 946–947.

⁴² HE 14/2013 vp, s. 21. Ks. myös Fredman ym. 2020, s. 1175–1176.

⁴³ Ks. esim. AOA 2396/2/02. Ks. myös AOA 200/4/01, jossa katsottiin, että puhelun kuuntelu olisi tullut heti lopettaa, koska telekuuntelussa olevalla teleliittymällä soitti joku muu kuin epäilty. Poliisi oli kuitenkin kuunnellut puhelua yli sen, mikä oli katsottavissa sallituksi puhujan tunnistamiseksi. Tilannetta tulkittiin siten, ettei kyse ollut ylimääräisestä tiedosta vaan kuuntelukiellon rinnastuvasta tilanteesta. On huomioitava, että ratkaisun jälkeen

Korkein oikeus on todennut ennakkopäätöksessään KKO 2019:36, että ylimääräiseksi tiedoksi on määriteltävä myös sellainen loppulausunnossa oleva suora sitaatti, joka on otettu ylimääräiseksi tiedoksi luokitellusta telekuuntelutallenteesta.⁴⁴ Turun hovioikeus on tulkinnut samansuuntaisesti ratkaisussaan 2019:1, jossa ylimääräistä tietoa sisältäneestä telekuuntelutallenteesta tehty litteraatio määriteltiin tallenteen ohella pakkokeinolain 10 luvun 55 §:n tarkoittamaksi ylimääräiseksi tiedoksi. Toisaalta hovioikeus totesi, ettei henkilön oma-aloitteisesti esitutkinnassa kertoma ole ylimääräistä tietoa.⁴⁵

Edellä todetun perusteella ylimääräiseksi tiedoksi voidaan määritellä sellainen tieto, joka on (1) lainmukaisella pakkokeinolain 10 luvun 55 §:n tarkoittamalla salaisella pakkokeinolla hankittu ja joka on (2) perusteorikoksen tutkinnan kannalta merkityksentöntä. Lisäksi esitutkinta- ja oikeudenkäyntiaineistossa ylimääräiseksi tiedoksi on määriteltävä sellainen tieto, joka on suora lainaus tai muu kopio alkuperäisestä ylimääräisestä tiedosta. Ylimääräisen tiedon määrittelyä koskevissa tulkinnanvaraisissa tilanteissa korostuu esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välinen yhteistyö, mihin palataan seuraavassa luvussa.⁴⁶

Ylimääräisen tiedon määritelmästä seuraa, että ylimääräinen tieto voi tarkoittaa esimerkiksi ääni- ja kuvatallennetta, ajoneuvon seurantatietoja sekä puheluliikenteeseen liittyviä välitystietoja.⁴⁷ Kaikki tällaiset ylimääräiseksi tiedoksi määriteltävät tiedot ovat oikeudelliselta luonteeltaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 5 §:n 2 momentin tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja.⁴⁸ Tätä käsi-

myös telekuuntelun edellytykset ovat muuttuneet siltä osin, että esitutkintaviranomaisella on mahdollisuus kohdentaa telekuuntelua myös ns. tiedonvälityspuheluihin.

⁴⁴ Samalla korkein oikeus asetti sitaatin hyödyntämiskieltoon ja määräsi, ettei loppulausuntoa saa käyttää todisteena asiassa.

⁴⁵ Turun hovioikeuden käsittelemässä asiassa epäilty oli kertonut esitutkinnassa tapahtumista vasta, kun hänelle oli selvitetty, mitä tallenteelta ilmenee. Niinpä hänen oikeusturvansa voitiin katsoa vaarantuneen ylimääräisen tiedon käyttämisestä johtuen eikä kuulustelukertomukseen saatu tältä osin vedota oikeudenkäyntiaineistona. Kyse on hyödyntämiskiellon etäisvaikutuksen kaltaisesta tilanteesta (fruit of the poisonous tree), ks. Hormia 1978, s. 44–45; Pölönen 2003a, s. 315 ja Riekkinen 2014, s. 132–134, 171–176.

⁴⁶ Ks. Ikonen 2019, s. 803–804 ja Ikonen 2020, s. 947–948.

⁴⁷ Samansuuntaisesti Ikonen 2019, s. 805 ja Heiskala 2020, s. 43.

⁴⁸ Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin perusteella viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antamasta toimeksiannosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Pykälän 3 momentin mukaan tällaisena asiakirjana

tystä vahvistaa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös KHO 2015:15, jossa telekuuntelutallenteet on määritelty viranomaisen asiakirjoiksi. Lisäksi vuosikirjapäätöksessä KHO 2016:207 todetaan, että virkatehtävien suorittamisen yhteydessä muodostuva aineisto kuuluu pääsääntöisesti sen mahdollisesta tulevasta käyttötarkoituksesta riippumatta viranomaisen asiakirjoihin.⁴⁹ Eduskunnan oikeusasiamies on todennut poliisin haalarikameratallenteiden säilyttämistä koskevassa ratkaisussaan, että edellä kerrottu kehitys korostaa muun muassa perustuslain 12 §:n 2 momentista ilmenevää julkisuusperiaatetta ja sen vahvistamaa pääsääntöä tallennejulkisuudesta. Samalla hän nostaa tarkkanäköisesti esiin sen, että tallenteiden oikeudellisella luonteella on ratkaiseva vaikutus siihen, miten tallenteita käsitellään mahdollisen tietopyynnön tai arkistoinnin suhteen.⁵⁰

2.2.2 Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Ylimääräisen tiedon käyttämistä rajoitettiin vuonna 2014 voimaan tullessa pakkokeinolaissa. Siihen saakka ylimääräisen tiedon käyttämiseen oli suhtauduttu varsin myötämielisesti vapaan todistusteorian pohjalta, mitä ilmentää ennakkopäätöksessä KKO 2007:58 tehty arviointi. Korkein oikeus päätyi sallimaan törkeän huumausainerikoksen tutkintaa varten hankitun teknisen kuuntelun äänitallenteen hyödyntämisen rikoksenteikijän suojelemisrikkoksessa (RL 15:11) syyllisyyttä puoltavana näyttönä siitäkin huolimatta, ettei viimeksi mainitun rikoksen selvittämistä varten olisi ollut mahdollista saada teknisen kuuntelun lupaa.⁵¹

ei kuitenkaan pidetä 5 momentissa säädetyn poikkeuksen 1) viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa; 2) viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten; 3) viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja; 4) asiakirjaa, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi; 5) viranomaiselle löytötavarana jäänyttä tai toimitettua asiakirjaa.

⁴⁹ Myös julkaisemattomassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 21.5.2010 nro 3899/1/08 esitutinnan yhteydessä kertynyttä telekuuntelulla ja teknisellä kuuntelulla hankittua aineistoa on pidetty viranomaisen asiakirjana. Todettakoon, että korkein hallinto-oikeus ei aiemmin vuosikirjapäätöksissään KHO 2005:89 ja KHO 2007:64 pitänyt esitutkintapöytäkirjan ulkopuolelle jätettyjä televälvonta-aineistoja viranomaisen asiakirjoina.

⁵⁰ EOAK/2017/2021, s. 9. Eduskunnan oikeusasiamies totesi käsityksensä, ettei aineiston laajuudella sinänsä ole merkitystä aineiston oikeudellisen luonteen kannalta viranomaisen asiakirjana. Ks. Mäenpää 2016, s. 80. Mäenpään mukaan ei-asiakirjojen alaa on yleensä tulkittava suppeasti.

⁵¹ Asian arviointia monimutkaisti se, että hovioikeus oli aiemmin kumonnut kyseistä teknistä kuuntelua koskevan lupapäätöksen. Tätä asiaa arvioitiin ennakkopäätöksessä KKO

Voimassa olevaan ylimääräisen tiedon käyttämisestä koskevaan sääntelyyn ovat merkittävimmiltä osin vaikuttaneet alaluvuissa 2.1.2 ja 2.1.3 todetuin tavoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö sekä perustuslakivaliokunnan kannanotot. Pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 ja 2 momentti (452/2023)⁵²:

Ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu.

Ylimääräistä tietoa saa käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on jostakin seuraavasta rikoksesta:

- 1) lahjuksen antaminen;
- 2) järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen;
- 3) pahoinpitely, kuolemantuottamus, törkeä vammantuottamus, tappeiluun osallistuminen, vaaran aiheuttaminen tai heitteillepano;
- 4) törkeä kotirauhan rikkominen;
- 5) vapaudenriisto, lapsikaappaus, laiton uhkaus tai pakottaminen;

2007:7, jossa korkein oikeus totesi, ettei käräjäoikeuden olisi tullut alun perin myöntää tutkinnanjohtajan antamien tietojen perusteella lupaa tekniseen kuunteluun törkeän huumausainerikoksen tutkinnassa. Tähän viitaten ratkaisussa KKO 2007:58 todettiin, ettei laissa ole säännöstä, joka estäisi teknisen kuuntelun avulla saadun aineiston käyttämisen todisteena pelkästään sillä perusteella, että teknistä kuuntelua koskeva käräjäoikeuden lupapäätös on myöhemmin kantelusta kumottu. Korkein oikeus kiinnitti huomiota siihen, että tekninen kuuntelu oli tehty sinänsä laillisesti (kohta 9). Ylimääräisen tiedon käyttämisestä koskevan ongelman osalta korkein oikeus viittasi lain esitöihin (HE 22/1994 vp, s. 18–19 ja HE 52/2002 vp, s. 27–28), joissa tuodaan esiin, että tuomioistuimen tulee tapauskohtaisesti punnita ylimääräisen tiedon käytön perusteita (kohta 10). Ratkaisun mukaan tässä tapauksessa mahdollisen todistamiskiellon tavoitteena oli turvata yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaa sekä ehkäistä tähän perusoikeuteen kohdistuvia loukkauksia. Todistamiskielloa vastaan puhuivat vakavien rikosten selvittämisen intressi ja tähän liittyvä rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuus (kohta 11).

⁵² Lailla 452/2023 muutettu 2 momentti tulee voimaan 1.10.2023. Luetteloon lisättiin seuraavat kahden vuoden enimmäisrangaistuksella rangaistavissa olevat rikokset: lahjuksen antaminen, lahjominen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja huumausainerikos, ks. HE 217/2022 vp, s. 57–58, 129. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt ehdotettuja laajennuksia sääntelyyn perustuslain 10 §:n kannalta asianmukaisina, PeVL 98/2022 vp, s. 5.

- 6) lahjominen elinkeinotoiminnassa tai lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa;
- 7) kiristys;
- 8) yleisvaarallisen rikoksen valmistelu;
- 9) lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen tai virka-aseman väärinkäyttäminen; taikka
- 10) huumausainerikos.

Ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä ainoastaan silloin, kun pykälän 1 tai 2 momentin ehdot täyttyvät. Tällöin tietoa voidaan hyödyntää näyttönä tai pakkokeinon perusteena.⁵³ Korkein oikeus on linjannut ennakkopäätöksessään KKO 2019:36, ettei tuomioistuin voi pykälän 3 momentin nojalla laajentaa oikeutta käyttää ylimääräistä tietoa näyttönä sellaisiin tilanteisiin, joissa pykälän 1 ja 2 momentin mukaiset edellytykset jäävät täyttymättä. Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevat aineelliset ehdot pysyvät siten samoina koko rikosprosessin ajan.⁵⁴ Myöskään oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 25 §:n (732/2015) 3 momentin todisteen hyödyntämiskieltoa koskevalla yleissäännöksellä ei voida laajentaa niitä edellytyksiä, joiden perusteella ylimääräistä tietoa on mahdollista käyttää syytteen tueksi esitettävänä näyttönä.⁵⁵

Pykälän 1 momentista seuraa, että esimerkiksi perusterikoksena olleen tapon (RL 21:1) selvittämiseksi tehdyn telekuuntelun (PKL 10:3) kerryttämän ylimääräisen tiedon käyttäminen on sallittu tuhotyön (RL 34:1) selvittämisessä, sillä tuhotyön selvittämistä varten voidaan myöntää telekuuntelulupa. Sen sijaan tapon tai tuhotyön selvittämiseksi tehdyssä telekuuntelussa kertyneen ylimääräisen tiedon käyttäminen varkausrikoksen (RL 28:1) selvittämiseksi ei ole mahdollista 1 momentin (kuten ei myöskään 2 momentin) nojalla, koska varkausrikoksen tapauksessa eivät telekuuntelun edellytykset täyty. Kuitenkin esimerkiksi tapon selvittämiseksi tehdyssä teknisessä seurannassa (PKL 10:21.1–2, muuhun kuin henkilöön kohdistuva) kerty-

⁵³ KM 2009:2, s. 514–515, 701; HE 222/2010 vp, s. 142–143, 357–358 ja HE 14/2013 vp, s. 21–22.

⁵⁴ Myös ennakkopäätöksessä KKO 2016:17 todetaan lain esitöiden viittaavan siihen, että säännöksen 1 ja 2 momentissa säädetyt edellytykset soveltuvat, kun tuomioistuin päättää ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä (kohta 19). Ks. Pölönen – Tapanila 2015, s. 275–276; Rautio – Frände 2016, s. 191–192 ja EOA 1649/2/15.

⁵⁵ Asiaa on arvioitu Vaasan ja Turun hovioikeuksien ratkaisuisissa 2017:3 ja 2019:1.

neen ylimääräisen tiedon käyttäminen varkausrikoksen selvittämiseksi on mahdollista, koska myös varkausrikoksen selvittämisessä on olemassa edellytykset käyttää kyseistä pakkokeinoa.⁵⁶

Pykälän 2 momentti merkitsee loivennusta 1 momentin sääntelyyn siihen nähden, ettei sen soveltaminen edellytä pakkokeinokohtaisen arvioinnin tekemistä. Ylimääräisen tiedon käyttäminen rikoksen selvittämisessä on 2 momentin nojalla mahdollista, mikäli rikoksesta säädetty rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kysymys on momentissa erikseen mainitusta rikoksesta.⁵⁷ Toisaalta lisäksi edellytetään, että ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Tätä koskevan ylimääräisen tiedon merkitys arvioidaan osana rikosasian kokonaisuutena.⁵⁸ Arvioinnissa otetaan huomioon, aiheutuisiko tiedon käyttämättömyydestä rikoksen selvittämiseksi kohtuuttomia kustannuksia tai olisiko se muuten hyvin työlästä. Voidaan myös pohtia, koituisiko tutkinnan pitkittymisestä erityistä vaaraa. Näinpä mainitulla edellytyksellä ei tarkoiteta sitä, että ilman ylimääräisen tiedon käyttämistä rikos jäisi selvittämättä. Jos esitutkinnassa näyttöä on kuitenkin kertynyt syytteen nostamiseen riittävä määrä, ei ylimääräisen tiedon käyttämiseen tule ryhtyä. Viime kädessä kyse on kokonaisuutena, jossa merkitystä on annettava myös suhteellisuusperiaatteelle.⁵⁹

Pykälän 3 momentin mukaan ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tuolloin rikosasian vastaajalla on parhaimmat mahdollisuudet riitauttaa ylimääräisen tiedon käyttö. Tuomioistuimen ei tarvitse tehdä erillistä päätöstä ylimääräisen tiedon käytöstä, vaan käytöstä voidaan päättää tuomiossa. Tuomioistuin voi kylläkin tehdä erillisen päätöksen ylimääräisen tiedon käytöstä esimerkiksi suullisessa valmistelussa, jos päätöksellä on merkitystä asian käsitteilyn edellytysten kannalta. Tuomioistuimen suorittama arviointi koskee niitä edellytyksiä, joita ylimääräisen tiedon käytölle on 1–2 momentissa asetettu mukaan lukien erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Arvioinnissa otetaan huomioon ne etuudet ja arvot, joihin ylimääräistä tietoa tuottaneella pakkokeinolla on puututtu, sekä oikeudenmukaisen

⁵⁶ Teknisen seurannan osalta kyse voi olla tällaisessa tapauksessa esimerkiksi ajoneuvon kohdistuvasta seurannasta, ks. HE 222/2010 vp, s. 334.

⁵⁷ Ks. alaluku 2.1.3, jossa tarkastellaan perustuslakivaliokunnan vähimmäisrangaistusrajaa koskevia kannanottoja.

⁵⁸ LaVM 17/2013 vp, s. 8.

⁵⁹ HE 22/1994 vp, s. 27. Tutkinnan pitkittymisestä aiheutuvaa vaaraa pitänee arvioida nimenomaisesti rikosvastuun ja asianomistajan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Ks. Metsäranta 2015, s. 255, jossa kirjoittaja kyseenalaistaa erittäin tärkeän merkitysedellytyksen käytännön merkityksen.

oikeudenkäynnin vaatimukset. Lisäksi arvioitavaksi tulevat ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö ja ennakkopäätöksestä KKO 2007:58 ilmenevät näkökohdat. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti merkitystä on myös rikoksen vakavuudella.⁶⁰

Esitutkintavaiheessa ylimääräisen tiedon käyttämiseen liittyvää asiaa ei viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi vaan tutkinnanjohtaja tekee päätöksen ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä tai pakkokeinon perusteena.⁶¹ Käytännössä tämä edellyttää esitutkintalain (805/2011) 11 luvun 1 §:n mukaisen esitutkintapäätöksen laatimista, sillä kyseinen päätös voi vaikuttaa mainitun pykälän tarkoittamalla tavalla asianosaisten oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin. Tulkinnanvaraisissa kysymyksissä korostuu esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välinen yhteistyö mainitun lain 5 luvun 3 §:n mukaisesti.⁶²

Sen lisäksi, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää aiemmin esitetyin edellytyksin rikoksen selvittämisessä, voidaan sitä hyödyntää pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentin (112/2018) nojalla rajoituksetta rikoksen estämiseksi, toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä. Ylimääräisen tiedon perusteella voidaan ryhtyä rikoksen estämiseen, mikäli tiedon perusteella henkilön voidaan olettaa syyllistyvän rikokseen. Tavoitteena on tällöin estää rikos, sen yritys tai valmistelu taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuva vahinkoa tai vaaraa.⁶³

Ylimääräisen tiedon käyttäminen poliisitoiminnan suuntaamiseksi tarkoittaa tiedon välillistä hyödyntämistä. Tiedon hyödyntäminen tässä tarkoituksessa voi liittyä muun muassa esitutkinnan suuntaamiseen, esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen, rikoksen paljastamiseen ja analyysitoimintaan.⁶⁴ Esitutkinnan suuntaamisessa tietoa hyödynnetään esimerkiksi tutkintalinjan valitsemiseksi, tai tiedon avulla muulla tavoin kohdennetaan ja painotetaan esitutkintatoimenpiteitä.⁶⁵

⁶⁰ HE 14/2013 vp, s. 25–26, 45–46. Ks. LaVM 17/2013 vp, s. 7–8. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että esitutkinnan tehokkuuden kannalta voisi olla perusteltua saada mahdollisimman varhain tieto siitä, voidaanko ylimääräistä tietoa hyödyntää näyttönä vai ei. Ratkaisu saattaa vaikuttaa merkittävästi tutkintatoimenpiteiden määrään, laatuun ja suunnitteluun, ks. Fredman ym. 2020, s. 1178. Ks. myös Fredman 2021, s. 636.

⁶¹ Ks. Fredman ym. 2020, s. 1178–1179 ja Metsäranta 2015, s. 260.

⁶² HE 222/2010 vp, s. 209. Ks. PeVL 66/2010 vp, s. 4 ja HE 14/2013 vp, s. 26, 45.

⁶³ KM 2009:2, s. 515 ja HE 222/2010 vp, s. 142, 357.

⁶⁴ HE 224/2010 vp, s. 134. Vrt. Fredman ym. 2020, s. 1680. Ks. alaluku 4.2.6, jossa käsitellään tarkemmin esitutkinnan suuntaamista käytännössä.

⁶⁵ Ks. KM 2009:2, s. 514–515, 701; HE 222/2010 vp, s. 142–143, 357–358 ja HE 14/2013 vp, s. 21–22. Ks. myös Ikonen 2020, s. 955–956. Alaluvussa 4.2.5 käsitellään tarkemmin esitutkinnan suuntaamiseen liittyvää käytännön problematiikkaa.

Syyttömyyttä tukevana selvityksenä ylimääräistä tietoa käytetään näyttönä syyttömyyden tukena. Tällaisella selvityksellä voi olla välillisesti varsin ratkaiseva merkitys rikosasian näyttökysymyksen kannalta. Tilanteet voivatkin muodostua ongelmallisiksi siten, että toisen syyttömyyttä tukevan tiedon käyttö merkitsee toisen syyllisyyttä tukevan näytön vahvistumista.⁶⁶

Ylimääräistä tietoa saa käyttää pykälän 5 momentin perusteella aina myös hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi. Perustuslain 10 §:n 4 momentin ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti momentissa tarkoitetuissa teoissa on kyse yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavista teoista.⁶⁷ Vaara ei välttämättä liity rikokseen tai ihmisen toimintaan, vaan kysymys voi olla muun muassa luonnononnettomuuden estämisestä.⁶⁸

2.2.3 Ylimääräisen tiedon säilyttäminen

Ylimääräisen tiedon linkaari alkaa siitä hetkestä, kun pakkokeinolain 10 luvun 55 §:n tarkoittama salainen pakkokeino tuottaa tiedon ja tieto siirtyy esitutkintaviranomaisen hallintaan. Tuolloin esitutkintaviranomaiselle syntyy velvollisuus sekä säilyttää että myöhemmin hävittää ylimääräinen tieto laissa säädettyllä tavalla.⁶⁹ Tästä lähtökohdasta poiketaan ainoastaan silloin, kun kyse on pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n (452/2023) tarkoittaman kuuntelu- ja katselukiellon piiriin kuuluvasta aineistosta.⁷⁰

⁶⁶ KM 2009:2, s. 515 ja Ikonen 2020, s. 955–957. Ks. Launiala 2010, s. 6, 12.

⁶⁷ KM 2009:2, s. 515. Ks. alaluku 2.1.3, jossa tehdään selkoa tarkemmin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavista teoista.

⁶⁸ Fredman ym. 2020, s. 1180.

⁶⁹ Ihmisoikeustuomioistuimien Suomea koskeneissa tapauksissa Natunen v. Suomi (2009) ja Janatuinen v. Suomi (2009) todennut ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan rikkomisen, kun poliisi oli hävittänyt telekuunteluaineiston sillä seurauksella, ettei epäillyllä ollut mahdollisuutta saada aineistoa. Ks. myös Zakharov v. Venäjä (2015), kohta 231; EOA 2011, s. 101 ja AOA 1616/4/06. Toisaalta ongelmia on havaittu myös sen suhteen, että ylimääräistä tietoa on säilytetty liian pitkään, ks. alaluku 4.2.3. Ks. myös AOA 3484/4/10.

⁷⁰ Kuuntelu- ja katselukiellon piirissä olevissa tilanteissa tiedonhankintatoimenpide on pykälän 3 momentin mukaisesti keskeytettävä ja sillä saadut tallenteet muistiinpanoineen on heti hävitettävä. Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että pakkokeinolain 10 luvun 58 §:n (452/2023) 1 momentin tarkoittamalla tavalla tiedonhankintatoimenpiteen ulottuessa muuhun kuin luvassa tai päätöksessä määriteltyn tarkoitukseen on pakkokeino niin ikään keskeytettävä ja kertynyt materiaali hävitettävä. Näitä 58 §:n tarkoittamia tilanteita silmällä pitäen lain esitöissä on todettu, että keskeyttämiseen mennessä kertyvä tieto saattaisi olla myös 55 §:ssä tarkoitettua ylimääräistä tietoa ja että sitä voitaisiin hyödyntää 56 §:n mukaisesti. Tällöin tallenteita ja muistiinpanoja ei tarvitsisi heti hävittää vaan niiden säilyttäminen määräytyisi 57 §:n mukaan. HE 222/2010 vp, s. 358.

Pääsääntöisesti ylimääräisen tiedon elinkaari päättyy pakkokeinolain 10 luvun 57 §:n (452/2023)⁷¹ 1 momentin mukaiseen hävitykseen, jolloin rikosasia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä. Ylimääräinen tieto voidaan kuitenkin momentin mukaan säilyttää ja tallettaa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019), henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) tai henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) mukaisesti, jos tieto koskee pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettua rikosta sekä myös silloin, jos tieto on tarpeen törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisen (RL 15:10) estämiseksi.⁷² Jos kysymys on ylimääräisestä tiedosta, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville, tieto saadaan 2 momentin mukaisesti epäillyn suostumuksella hävittää jo ennen 1 momentissa tarkoitettua ajankohtaa.⁷³ Pykälän 3 momentin mukaisesti pakkokeinolain 10 luvun 10 §:n tarkoittamat tukiasematiedot pitää kuitenkin hävittää aina, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä. Kuten ylimääräisen tiedon käyttämisestä myös sen hävittämisestä vastaa tutkinnanjohtaja. Tälle käsitykselle antaa tukea eduskunnan oikeusasiamiehen esittämä kannanotto asiassa EOAK/6051/2018, jota käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.2.4.

Pakkokeinolain 10 luvun 57 § määrittelee siis ainoastaan hävittämisajankohdan ylimääräiselle tiedolle. Muutoin vaatimukset ylimääräisen tiedon säilyttämiselle tulevat vuonna 2020 voimaan tulleesta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetusta laista (906/2019, tiedonhallintalaki). Kyseisessä laissa säädetään viranomaisen vastuista ja velvollisuuksista tiedonhallinnan järjestämisessä ja toteuttamisessa. Toisaalta laissa ei säädetä siitä, miten tiedonhallintaan liittyvät tehtävät ja toiminta tulisi järjestää viranomaisessa.⁷⁴ Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin perusteella tiedonhallintayksikön

⁷¹ Lailla 452/2023 muutettu pakkokeinolain 10 luvun 57 § tulee voimaan 1.10.2023. Pykälään lisättiin jäljempänä mainittava 2 momentti.

⁷² Pakkokeinolain 10 luvun 57 §:n 1 momentin mukaan tiedot, joita ei ole hävitettävä, on säilytettävä viiden vuoden ajan siitä, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä.

⁷³ Lain esitöissä on korostettu, että ylimääräinen tieto saattaa sisältää epäillyn syyttömyyttä tukevaa aineistoa. Ylimääräisen tiedon säilyttämiseen liittyvä kysymys on merkityksellinen myös tietojen säilyttämiseen tarvittavan tallennustilan kannalta. Erityisesti laajoissa rikosasioissa suuria tietomääriä voidaan voimassa olevan sääntelyn perusteella joutua säilyttämään varsin pitkiä aikoja. Teknisten välineiden kehittyminen ja niiden käytön lisääntyminen kartuttavat talletettavan tiedon määrää entisestään. Niin ikään kehittyvien salaus- tekniikoiden myötä salatun tiedon määrä lisääntynee. Esitöissä on tuotu aiheellisesti esiin myös se, että tarpeetonta tiedon säilyttämistä voidaan pitää kyseenalaisena tietosuojalainsäädännön kannalta. HE 217/2022 vp, s. 58–59.

⁷⁴ Ks. Voutilainen – Sariola 2019, s. 16–17, jossa kirjoittajat tarkastelevat tiedonhallinnan tehtävien organisointia kunnissa.

johdon on kuitenkin huolehdittava eräistä tiedonhallinnan järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä toimenpiteistä esimerkiksi ohjaamalla ja resursoimalla tiedonhallinnan tehtäviä, ajantasaistamalla tiedonhallintaan liittyviä ohjeita sekä järjestämällä tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista koskeva riittävä valvonta.⁷⁵

Tiedonhallintalain 2 §:n 9 kohdasta ilmenevän määritelmän mukaan tiedonhallinnalla tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia ja tietoturvaluustoimenpiteitä viranomaisen tietoaineistojen, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaineistoihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaineistojen tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista. Niinpä tiedonhallinnan käsite ei ole organisaation rakenteita kuvaava, vaan se on toiminnallinen.⁷⁶

Tiedonhallinnan olennaisena osana ovat tietoturvaluustoimenpiteet, joiden avulla varmistetaan, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä ja velvollisuutensa tehokkaasti, ja joilla myös suojataan asianosaisten ja muiden hallinnon asiakkaiden oikeuksien toteutuminen.⁷⁷ Tietoturvaluustoimenpiteet voivat olla tiedonhallintalain 2 §:n 8 kohdan mukaisesti hallinnollisia, toiminnallisia tai teknisiä. Toimenpiteiden tarkoituksena on varmistaa tietoaineistojen saatavuus, eheys ja luottamuksellisuus. Tätä tarkoitusta täsmennetään lain 15 §:n 1 momentissa:

Viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvaluustoimenpitein, että sen:

- 1) tietoaineistojen muuttumattomuus on riittävästi varmistettu;
- 2) tietoaineistot on suojattu teknisiltä ja fyysisiltä vahingoilta;
- 3) tietoaineistojen alkuperäisyys, ajantasaisuus ja virheettömyys on varmistettu;
- 4) tietoaineistojen saatavuus ja käyttökelpoisuus on varmistettu;
- 5) tietoaineistojen saatavuutta rajoitetaan vain, jos tiedonsaantia tai käsittelyoikeuksia on laissa erikseen rajoitettu;
- 6) tietoaineistot voidaan tarvittavilta osin arkistoida.

⁷⁵ Tiedonhallintayksiköllä tarkoitetaan tiedonhallintalain 2 §:n 2 kohdan mukaan viranomaista, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta lain vaatimusten mukaisesti.

⁷⁶ HE 284/2018 vp, s. 66.

⁷⁷ HE 284/2018 vp, s. 66.

Tiedonhallintalain 2 §:n 2 kohdan perusteella tietoaineistolla tarkoitetaan asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta. Tässä yhteydessä tulee huomiotavaksi, että alaluvussa 2.2.1 esitetyn mukaisesti ylimääräiseksi tiedoksi määriteltävät tiedot ovat oikeudelliselta luonteeltaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Näin ollen ylimääräistä tietoa sisältävät tietomassat muodostavat tiedonhallintalain 2 §:n 2 kohdan tarkoittaman tietoaineiston.

Tiedonhallintalain tarkoittamalla tavalla poliisi on samalla sekä viranomaisen että tiedonhallintayksikkö. Siksi poliisin ylijohtona toimiva Poliisihallitus toimii myös tiedonhallintayksikön johtona, jolle kuuluvat tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentissa määritellyt tehtävät. Tätä sekä lain 15 §:stä johtuvia velvoitteita varten Poliisihallituksen esikunta sisältää erillisen tiedonhallinnan vastuualueen.⁷⁸ Poliisihallitus on antanut tiedonhallinnasta määräyksen Poliisin tiedonhallintapolitiikka 2022–2027, joka ohjaa tiedon linkaaren hallintaa, tietoturvallisuutta ja tietosuojaa eli poliisin tiedonhallinnan kokonaisuutta. Lisäksi määräyksessä asetetaan poliisin tiedonhallinnan tavoitetila sekä määritetään keskeiset toimintatavat, toteutuskeinot ja vastuut tavoitetilan saavuttamiseksi.⁷⁹

2.3 Salaisen tiedonhankinnan valvontajärjestelmä

2.3.1 Yleisesti sisäisestä laillisuusvalvonnasta

Viranomaisen toimintaan kohdennettavan laillisuusvalvonnan oikeudellinen perusta on johdettavissa perustuslain 2 §:n 3 momentista, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämän ohella perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Nämä velvoitteet koskevat kaikkia julkista valtaa käyttäviä virkamiehiä, ja niitä tehostavat muun muassa perustuslain 118 §:n sääntely

⁷⁸ Poliisihallitus 2021c, s. 3.

⁷⁹ Poliisihallitus 2022c, s. 2–3. Määräyksessä tiedon linkaaren hallinnalla tarkoitetaan asioiden, asiakirjojen, tietoaineistojen ja tietojen suunnitelmallista käsittelyä, hallintaa ja ohjaamista. Tietoturvallisuudella taas viitataan asiantilaan, jossa poliisihallinnon tai sen kumppaneiden tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen saatavuuteen, eheyteen, luottamuksellisuuteen ja kiistävämyyteen kohdistuvat uhat ja riskit eivät missään olosuhteissa aiheuta merkittävää riskiä poliisin tehokkaalle toiminnalle tai rekisteröidyille. Tietosuoja on puolestaan jokaiselle kuuluva perusoikeus, joka turvaa rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien toteutumisen henkilötietojen käsittelyssä.

virkamiehen vastuusta virkatoimiensa lainmukaisuudesta sekä 107 §:n velvoite olla soveltamatta asetusta tai muuta lakia alemman asteisen säädöksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Demokraattisessa oikeusvaltiossa on ensiarvoisen tärkeää, että näiden julkiselle vallalle asetettujen vaatimusten toteutumiseen voidaan aidosti luottaa. Luottamuksen saavuttamisen ja ylläpitämisen edellytyksenä on uskotava julkisen vallan käyttöön kohdennettava valvonta.⁸⁰

Viranomaisiin kohdennettava valvonta voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan organisaation sisäisesti järjestettyä laillisuus- ja muuta valvontaa, ja poliisissa sen keskeisimmät toimintamuodot ovat sisäinen laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus.⁸¹ Ulkoisella valvonnalla puolestaan tarkoitetaan organisaation ulkopuolista laillisuus- ja muuta valvontaa.⁸²

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaisesti sisäministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Edelleen valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 b §:n (217/2000) mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa.⁸³ Sisäministeriö on laillisuusvalvontaohjeessaan velvoittanut alaisuudessaan toimivien virastojen johtoja vastaamaan siitä, että sisäinen laillisuusvalvonta järjestetään tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Ohjeen mukaan valvonnan järjestämisessä on otettava huomioon viraston toiminnan laatu ja laajuus ja tarvittaessa on käytettävä erillistä valvontatoimintoa,

⁸⁰ Ks. EOAK/188/2018, s. 13; Jonkka 2004, s. 45; Jonkka 2007, s. 320; Lahti 2008, s. 110 ja Mäenpää 2009, s. 1102. Muiden perus- ja ihmisoikeuksien rinnalla perustuslain 21 §:n turvaama hyvä hallinto kuuluu keskeisesti laillisuusvalvonnan piiriin.

⁸¹ Ks. esim. Sisäasiainministeriö 2013, s. 9 ja Poliisihallitus 2020a, s. 3–4. Poliisin sisäistä valvontaa koskevan ohjeen mukaan sisäinen valvonta kuuluu jokaisen poliisissa työskentelevän henkilön tehtäviin. Se tarkoittaa jokapäiväisiä menettely- ja toimintatapoja, joiden avulla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa on kyse kohdennetusta sisäisestä valvonnasta. Poliisihallitus 2020a, s. 2.

⁸² Ks. esim. Sisäasiainministeriö 2013, s. 9 ja Poliisihallitus 2020a, s. 6. Poliisitoimintaa valvovat ulkopuolelta esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tietosuojavaltuutettu.

⁸³ Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 §:n (263/2000) mukaan virastossa tai laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat laitoksen 1) talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden, 2) hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen ja 3) johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Lisäksi mainitun asetuksen 69 a §:ssä (254/2004) säädetään, että sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat viraston ja laitoksen toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa koskevat yleiset standardit ja suositukset.

jonka tulee toimia viranomaisen toimintayksiköihin nähden mahdollisimman riippumattomasti ja puolueettomasti viranomaisen ylimmän johdon välittömässä ohjauksessa.⁸⁴

Edellä todetun lisäksi poliisiyksiköiden⁸⁵ valvonnan oikeudellinen perusta on johdettavissa valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:ssä säädetyistä virkamiehen työnjohto- ja valvontamääräyksien noudattamisvelvollisuudesta. Poliisiyksikön työnantaja-asemalla ja vahingonkorvauslakiin (412/1974) perustuvalla poliisiyksikön ensisijaisella korvausvelvollisuudella on tässä myös oma merkityksensä. Poliisihallituksen osalta on poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 4 §:n (860/2015) 2 momentin 1 kohdassa erikseen todettu, että Poliisihallituksen tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaistensa poliisiyksiköiden osalta.⁸⁶

Sisäisestä laillisuusvalvonnasta voidaan puhua sekä laajassa että suppeassa merkityksessä. Laajasti ymmärrettynä sisäinen laillisuusvalvonta on kiinteä osa johtamista. Jaakko Jonkan mukaan tällöin on nähtävä, että ”[s]e kuuluu sisäänrakennetusti kaikkeen sellaiseen toimintaan, jossa ollaan tekemisissä oikeudellisten normien kanssa”. Edelleen hän jatkaa, että ”[t]ässä mielessä laillisuusvalvonta on oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa”.⁸⁷ Jonkan määritelmän mukaisesti sisäisen laillisuusvalvonnan painopisteen tulee olla ennakkolisessä laillisuusvalvonnassa. Sisäisen laillisuusvalvonnan ehdottomana vahvuutena voidaankin pitää sen välitöntä yhteyttä itse toimintaan ja johtamiseen. Valvonnan läsnäolo lähellä toimintaa mahdollistaa lainvastaisten ja virheellisten menettelyiden havaitsemisen reaaliajassa, toisinaan jopa ennakoivasti. Välitön yhteys johtamiseen luo puolestaan mahdollisuuden reagoida havaittuihin epäkohtiin viivytyksettä.⁸⁸

Suppeassa merkityksessä sisäinen laillisuusvalvonta tarkoittaa virastoon tai laitokseen perustetun erillisen valvontatoiminnon tekemää laillisuusvalvontaa.⁸⁹ Tässä tarkoituksessa sisäistä laillisuusvalvontaa poliisissa tekevät Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualue ja poliisiyksiköihin sijoitetut oikeusyksiköt.⁹⁰ Tästä näkökulmasta tarkasteltuna poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävät voidaan tiivistää seuraavasti:

⁸⁴ Sisäministeriö 2020, s. 8–9.

⁸⁵ Tässä tutkimuksessa poliisiyksiköllä tarkoitetaan suoraan Poliisihallituksen alaisena olevia poliisilaitoksia, joita on yhteensä 11, ja keskusrikospoliisia.

⁸⁶ Ks. Sisäasiainministeriö 2013, s. 8–10 ja Sisäministeriö 2020, s. 5–7.

⁸⁷ Jonkka 2004, s. 46.

⁸⁸ Ks. Poliisihallitus 2020b, s. 6–14; Sisäasiainministeriö 2009, s. 8–9; Sisäasiainministeriö 2013, s. 10; Sisäministeriö 2020, s. 3 ja Jonkka 2004, s. 79–80.

⁸⁹ Ks. Sisäministeriö 2020, s. 8–9.

⁹⁰ Poliisihallitus 2020b, s. 4 ja Poliisihallitus 2021c, s. 3. Ks. Jonkka 2004, s. 45–46.

- 1) Ennalta estää lain ja hyvän hallinnon vastaista toimintaa tarjoamalla oikeudellista apua ja osallistumalla hallinnon ohjaukseen.
- 2) Valvoo ja kehittää toiminnan laatua oikeudellisin kriteerein ja tarvittaessa korjaa virheelliset menettelytavat.
- 3) Paljastaa lain ja hyvän hallinnon vastaisia menettelyjä ja tarvittaessa saattaa asian poliisirikosmenettelyyn.
- 4) Tuottaa tietoa toiminnan lainmukaisuudesta johdon päätöksenteon tueksi.
- 5) Ylläpitää ja vahvistaa luottamusta poliisin toimintaa kohtaan toimimalla kohdissa 1–4 tarkoitettuun tavoin.⁹¹

Poliisin oikeusyksiköissä edellä mainitut tehtävät tarkoittavat käytännössä laillisuustarkastusten toimittamista sekä hallintokantelujen, kansalaiskirjeiden ja eettisen kanavan ilmoitusten käsittelyä. Laillisuustarkastuksia ja -valvontaa voidaan kohdentaa kaikille poliisin toiminta-alueille. Oikeusyksiköt voivat ottaa myös oma-aloitteisesti laillisuusvalvonnallisia kysymyksiä selvitettäväkseen esimerkiksi tiedotusvälineiden kautta tulleen tiedon perusteella. Sanotun lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat ja erityisvaltuutetut pyytävät säännönmukaisesti poliisiyksiköiltä selvityksiä ja lausuntoja käsiteltävinään olevissa asioissa, jotka päättyvät oikeusyksiköiden tutkittaviksi.⁹²

Valtakunnallisesti poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa koordinoi Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualue, joka laatii kunkin vuoden alussa suunnitelman valtakunnallisista laillisuusvalvonnan painopistealueista ja poliisiyksiköihin kohdennettavista laillisuustarkastuksista. Painopisteiden valinnassa kuullaan poliisiyksiköitä, joiden laillisuusvalvontasuunnitelmat rakentuvat painopistealueiden ympärille. Poliisihallituksen tekemät laillisuustarkastukset suoritetaan pääsääntöisesti tarkastuskäynnillä poliisiyksiköissä. Poliisihallitus kohdentaa valvontaansa erityisesti poliisiyksiköiden omaan valvontaan.⁹³

⁹¹ Ks. Sisäasiainministeriö 2013, s. 10–11, 15–17; Poliisihallitus 2020b, s. 3, 16 ja Jonkka 2004, s. 45. Mikäli poliisimiehen osalta tulee arvioitavaksi, onko asiassa syytä epäillä rikosta, asian käsittely siirretään esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin tarkoittaman syyttäjävetoisen tutkintamenettelyyn piiriin, ks. Poliisihallitus 2022a, s. 2–7.

⁹² Poliisihallitus 2020b, s. 6–14 ja Sisäministeriö 2020, s. 8–9. Ks. Jonkka 2004, s. 45–46.

⁹³ Poliisihallitus 2020b, s. 6. Esimerkiksi vuonna 2023 painopisteiksi määriteltiin salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö ja valvonta (erityiskohteena suunnitelmalliseen ja tekniseen tarkkailuun liittyvä päätöksenteko ja keinojen käytön toteutus), poliisiyksikön sisäisen

Oikeusyksiköt muodostavat yhdessä Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueen, esikunnan, sisäisen tarkastuksen ja poliisitoimintayksikön sekä Poliisiammattikorkeakoulun kanssa oikeudellisten asioiden verkoston. Tämän säännöllisesti kokoontuvan verkoston tehtävänä on toimia tiedonjakokanavana poliisia koskevissa oikeudellisissa asioissa ja sovittaa yhteen hallinnonalan laillisuusvalvontaan liittyviä asiakokonaisuuksia. Lisäksi se tukee yksiköitä laillisuusvalvontaan, oikeudellisiin asioihin ja sisäiseen valvontaan liittyvissä asioissa.⁹⁴

Sisäisen laillisuusvalvonnan heikkoutena voidaan pitää sen uskottavuutta, koska sinänsä ymmärrettävää on epäily siitä, ettei viranomaisen puutu omiin virheisiinsä. Voidaan myös ajatella, että sisäinen laillisuusvalvonta ei liian lähellä olevana näe aikaa myöten kehittyneitä ja pesiytyneitä toiminnallisia vinoumia. Myös tämän vuoksi ulkoinen valvonta on tarpeen täydentämään viranomaisen sisäistä valvontaa.⁹⁵

2.3.2 Salaisen tiedonhankinnan valvontaporaat

Salaisten pakkokeinojen käytön tulee olla sisäisen laillisuusvalvonnan keskiössä, koska niillä puututaan alaluvussa 2.1.1 esitetyllä tavalla syvälle kohdehenkilön perus- ja ihmisoikeuksiin tämän sitä tietämättä. Valvonnan merkitys korostuu myös siksi, että säännökset ovat osittain puutteellisia ja jättävät lainsoveltajalle tulkinnanvaraa. Lisäksi valvontaa järjestettäessä on huomioitava, että salaisia pakkokeinoja koskevat toimivaltuudet ovat sääntelyn myötä ulottuneet yhä vaikeammin valvottaville alueille. Mikäli salaisia pakkokeinoja ei kyetä valvomaan tehokkaasti ja uskottavasti, alkaa luottamus pakkokeinojen käytön asianmukaisuuteen ja esitutkintaviranomaisen toiminnan lainmukaisuuteen horjua.⁹⁶

Salaisen tiedonhankinnan valvontaa koskevat normit sisältyvät pakkokeinolakiin, poliisilakiin sekä esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta

laillisuusvalvonnan toteutus, seksuaali- ja lähisuhdeväkivaltarikokset, yksityisen turvallisuusalan luvat ja sivutoimiluvat. Poliisihallitus 2023a, s. 1.

⁹⁴ Poliisihallitus 2020b, s. 5–6.

⁹⁵ Jonkka 2004, s. 80–81 ja Sisäasiainministeriö 2013, s. 10. Ks. Metsäranta 2015, s. 292–294. Tulee myös ymmärtää, että sisäisellä laillisuusvalvonnalla ei voida välttämättä vaikuttaa tehokkaasti sellaisiin tilanteisiin, joissa voimassa olevien lakisäännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamatta jättäminen on ollut tahallista ja tietoista. Tämän vuoksi toiminnan eettisyyttä ja sen arvottamista korkealle ei myöskään voida korostaa liikaa, ks. Viitanen 2004, s. 99 ja Eijkman 2007, s. 18.

⁹⁶ EOAK/188/2018, s. 13, 23; Jonkka 2004, s. 45; Jonkka 2007, s. 320; Haapamäki 2010, s. 192 ja Hankilanoja 2014, s. 262–263.

tiedonhankinnasta annettuun asetukseen (122/2014, EPSA).⁹⁷ Keskeisimmät tähän liittyvät hallinnolliset ohjausasiakirjat poliisissa ovat määräys poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (Salpa-määräys) sekä määräys tietolähdetoiminnan järjestämisestä. Lisäksi valvonnassa sovelletaan poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta annettua ohjetta (laillisuusvalvontaohje).

Kuten sisäistä laillisuusvalvontaa yleensä myös salaiseen tiedonhankintaan kohdennettavaa sisäistä laillisuusvalvontaa voidaan lähestyä sekä suppeasta että laajasta näkökulmasta. Koska tässä tutkimuksessa ei haluta pidättäytyä ainoastaan Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden tekemän valvonnan tarkastelussa, on perusteltua käyttää laajempaa tulokulmaa ja ottaa tarkasteluun mukaan myös esimiesvalvonta. Seuraavaksi käydään läpi alhaalta ylöspäin, millaiset vastuut kullekin valvontaportaalille sijoittuvat.⁹⁸

Ensimmäinen valvontaporras rakentuu esimiesvalvonnasta, jonka merkitystä salaisen tiedonhankinnan valvontakentässä etenkin eduskunnan oikeusasiamies on perustellusti korostanut.⁹⁹ Merkitys muodostuu ratkaisevan tärkeäksi erityisesti siitä syystä, että esimiesvalvontaa on mahdollista kohdentaa luontevasti tiedonhankintakeinojen tosiasialliseen toteuttamiseen. Esimiesvalvontaa tehdään osana päivittäistä johtamistyötä, ja siten esimies pystyy havaitsemaan virheet viivytyksettä ja puuttumaan niihin välittömästi. Tässä kohdin tulee erityisesti huomata, ettei tiedonhankinnan kohteena oleva henkilö pysty valvomaan häneen kohdistuvien toimenpiteiden lainmukaisuutta samalla tavoin kuin tavanomaisten pakkokeinojen tapauksessa.¹⁰⁰

Salaiseen tiedonhankintaan kohdennettavassa esimiesvalvonnassa ratkaisevissa rooleissa ovat työnantajan direktio- eli työnjohto- ja valvontaoikeutta käyttävät tutkinnanjohtajat (päällystö), ryhmänjohtajat (alipäällystö) ja mahdolliset muut tiedonhankintaa johtavat virkamiehet (operatiiv-

⁹⁷ Pakkokeinolain 10 luvun 65 §:ssä säädetään salaisten pakkokeinojen käytön valvonnasta, kun sitä vastoin poliisilain 5 luvun 63 §:ssä säädetään esitutinnan ulkopuolella käytettävien salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnasta. EPSAssa olevat säännökset koskevat molemmissa laeissa tarkoitettuja keinoja.

⁹⁸ Ks. Hankilanoja 2014, s. 221. Hankilanojan mukaan poliisin salaisen tiedonhankinnan käytön valvontaportaina toimivat tuomioistuINVALVONTA, esimiesvalvonta, poliisiyksikön oma valvonta, Poliisihallitus, sisäministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, perustuslakivaliokunta ja eduskunnan täysistunto. Vaikuttaa siltä, että mitä kauempana operatiivisesta toiminnasta valvontaa toteutetaan, sitä yleisemmälle tasolle valvonta jää ja käsittelyyn nousevat lähinnä periaatteelliset kysymykset.

⁹⁹ Ks. esim. EOA 2020, s. 250 ja EOA 2021, s. 229. Ks. myös Sisäministeriö 2020, s. 9 ja Poliisihallitus 2020b, s. 5.

¹⁰⁰ Ks. Jonkka 2004, s. 46–47, 51–53, 79–80; Haapamäki 2010, s. 198; Poliisihallitus 2020a, s. 6; Sisäasiainministeriö 2013, s. 10–11 ja Hankilanoja 2014, s. 221.

viset johtajat). Esimies ilmoittaa havaitsemistaan merkittävästä virheistä ja puutteista omille esimiehilleen tai oikeusyksikölle oman organisaationsa käytäntöjen mukaisesti.¹⁰¹ Salaisten pakkokeinojen osalta esimiesvalvonnassa valvotaan erityisesti sitä, käytetäänkö pakkokeinoja tosiasiallisesti luvan tai päätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Useimmiten tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä siihen, että tiedonhankinta kohdistuu oikeaan kohteeseen ja sallitulle alueelle ja että pakkokeinoluvasta tai -päätöksestä ilmeneviä rajoitusehtoja noudatetaan käytännössä.¹⁰²

Valvonnan toiselle portaalle sijoittuu poliisiyksiköiden järjestämä valvonta, josta vastaavat poliisipäälliköt omissa yksiköissään pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n 1 momentin (452/2023) mukaisesti. Poliisipäälliköt eivät voi delegoida johtamistehtävää ja siihen liittyvää vastuuta muille virkamiehille tai tahoille, mutta he voivat määrätä valvontaan liittyviä tehtäviä muiden hoidettavaksi.¹⁰³ Poliisihallitus on kuitenkin jo Salpa-määräyksellä määritellyt salaisen tiedonhankinnan valvonnan suoraan oikeusyksiköille.

Salpa-määräyksen mukaan oikeusyksiköiden tulee aktiivisesti ja säännöllisesti valvoa salaista tiedonhankintaa sen kaikissa eri vaiheissa ja erityistä huomiota on kiinnitettävä poliisin toimivallan alla olevien päätösten lainmukaisuuteen ja perustelujen riittävyyteen. Samoin valvontaa tulee kohdentaa salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten toimeenpanon lainmukaisuuteen. Valvontatoimenpiteitä toteutettaessa on otettava huomioon lupaan mahdollisesti liittyvät rajoitukset ja ehdot. Lisäksi määräyksessä veloitetaan poliisiyksiköt huolehtimaan siitä, että salaisia tiedonhankintakeinoja tarkastetaan vuosittain laillisuusvalvontaohjeen periaatteita noudattaen ja että valvonnan raportointi Poliisihallitukselle toteutuu määräyksen mukaisella tavalla.¹⁰⁴

¹⁰¹ Ks. Sisäministeriö 2020, s. 9 ja Poliisihallitus 2020b, s. 5. Poliisin tavoitteena on riittävä ja riittävän yhdenmukainen esimiesvalvonnan taso ja toteuttaminen. Sisäisessä tarkastuksessa on kuitenkin havaittu, että esimiesvalvonnan käsitteen sisällön hahmottamisessa sekä käytännön valvonnallisten toimintamallien määrittelyssä ja jalkauttamisessa on valtakunnallisesti eroja. Vuonna 2020 tehdyn tarkastuksen positiivisena havaintona voitiin todeta, että esimiesvalvonnan ohjeistusta on päivitetty ja kehitetty. Lisäksi myönteisenä huomiona oli, että esimiesvalvontaan liittyvät rakenteet ja metodologia ovat mukana poliisikoulutuksen eri tasoilla. Poliisihallitus 2021a, s. 4. Ks. myös Jonkka 2004, s. 52; Haapamäki 2010, s. 198–199 ja Metsäranta 2015, s. 326–327.

¹⁰² Ks. Fredman ym. 2020, s. 1205 ja Lohse – Viitanen 2020, s. 162. Myös keskusrikospoliisin televiestintäyksikkö valvoo toiminnan laatua ja tarvittaessa opastaa tutkinnanjohtajia, ks. esim. EOA 2021, s. 229.

¹⁰³ Ks. Poliisihallitus 2020a, s. 4 ja Poliisihallitus 2020b, s. 4.

¹⁰⁴ Poliisihallitus 2018, s. 11–14. Ks. Metsäranta 2015, s. 293. Myös laillisuusvalvontaohjeessa korostetaan tehokkaan valvonnan merkitystä salaisen tiedonhankinnan erityisluonteena ja oikeusturvakysymysten vuoksi. Ohjeen mukaan poliisiyksiköt varmistavat, että valvontaa suorittavilla henkilöillä on riittävä osaaminen salaista tiedonhankintaa koskevissa

Valvonnan kolmantena portaana on Poliisihallituksen tekemä valvonta, joka perustuu pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n 1 momentissa Poliisihallitukselle osoitettuun vastuuseen valvoa salaisten pakkokeinojen käyttöä alaistensa yksiköiden osalta. Kun tämän ohella otetaan huomioon poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa Poliisihallitukselle määritellyt tehtävät, voidaan todeta sen vastuulla olevan salaisen tiedonhankinnan valvonnan suunnittelu, kehittäminen, johtaminen ja valvonta valtakunnallisesti.¹⁰⁵ Poliisihallitus voi myös itse kohdentaa valvontaa salaisia pakkokeinoja toteuttaviin poliisiyksiköihin ja niiden virkamiehiin.¹⁰⁶

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualue tekee vuosittain sisäministeriölle EPSA 3 luvun 22 §:n tarkoittaman selvityksen poliisin salaisesta tiedonhankinnasta sekä sen suojaamisesta ja valvonnasta poliisiyksiköiden antamien tietojen pohjalta.¹⁰⁷ Lisäksi Poliisihallitus on mainitun asetuksen 21 §:n perusteella asettanut salaisen tiedonhankinnan seurantar ryhmän. Ryhmän tehtävänä on toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta, toiminnassa ja yhteistyössä havaittujen tai laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportoiminen Poliisihallitukselle, kehittämisehdotusten tekeminen ja eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen.¹⁰⁸

2.3.3 Salpa-järjestelmässä tehtävä valvonta

Salaisten pakkokeinojen valvonnan onnistumisen edellytys on, että pakkokeinojen käyttö on huolellisesti dokumentoitu. Näin ollen salaisia pakkokeinoja koskevien päätösten ja vaatimusten tulee ensinnäkin olla asiakirjoi-

asioissa. Lisäksi valvonnassa ohjataan kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että salassa pidettäviä tietoja käsitellään asianmukaisesti. Poliisihallitus 2020b, s. 13–14. Valvonnan taso ja asiantuntemus ovat saattaneet toisinaan vaihdella poliisilaitosten välillä suurestikin, Haapamäki 2010, s. 197. Ks. Metsäranta 2015, s. 293.

¹⁰⁵ Poliisihallitus 2020b, s. 4 ja Poliisihallitus 2020a, s. 4.

¹⁰⁶ Ks. esim. EOA 2020, s. 251; Poliisihallitus 2018, s. 13 ja Poliisihallitus 2020b, s. 6.

¹⁰⁷ Poliisihallitus 2018, s. 13. Pykälän 4 momentin mukaisesti selvityksissä mainitaan tiedonhankintamenetelmittäin 1) päätösten lukumäärä; 2) päätösten perusteina olleet rikokset; 3) kohdehenkilöiden lukumäärä; 4) asunnossa tapahtunut peitetoiminta; 5) asunnossa tapahtunut valeostotoiminta; 6) tietolähteen rekisteröintiä koskevien päätösten lukumäärä; 7) arvio toiminnan merkityksellisyydestä; 8) tiedonhankinnasta ilmoittaminen; 9) kuuntelukieltöjen alainen kuuntelu; 10) ylimääräisen tiedon käyttäminen; 11) toiminnan yhteydessä havaitut ongelmat, kehittämistarpeet ja muut merkittävät seikat. Pykälän 5 momentin mukaan selvityksissä on myös mainittava harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärin asiakirjojen määrä ja laji tiedonhankintamenetelmittäin.

¹⁰⁸ Seurantaryhmän jäseniksi voidaan määrätä Poliisihallituksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja poliisilaitoksien edustajat. Ryhmän jäseneksi kutsutaan edustajat myös sisäministeriöstä, Rajavartiolaitoksesta, puolustusvoimista ja Tullista.

hin tarkasti perusteltuja, minkä jälkeen toiminta pitää myös reaaliaikaisesti dokumentoida. Tällä tavoin menettelemällä operatiiviset toimijat voivat myös itse arvioida ennakkolisesti oman toimintansa lainmukaisuutta.¹⁰⁹

Salaisten pakkokeinojen käytön dokumentointi tehdään suurelta osin salaisten tiedonhankintakeinojen asianhallintajärjestelmässä (Salpa-järjestelmä). Kyseinen järjestelmä on yhdenmukaiseen toimintaan tähtäävä työkalu, jonka ohjaamana laaditaan sekä pakkokeino- että poliisilakiperusteiseen salaiseen tiedonhankintaan liittyvät päätökset, vaatimukset, ilmoitukset ja pöytäkirjat. Järjestelmä muun muassa vaatii, että päätökseen tai vaatimukseen perustellaan tiedonhankintakeinon yleiset ja erityiset edellytykset.¹¹⁰

Laillisuusvalvonnallisena työkaluna Salpa-järjestelmä mahdollistaa reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan. Järjestelmä myös valvoo itse itseään: se muun muassa hälyttää silloin, kun jokin toimenpide on jätetty tekemättä lain vaatimassa ajassa.¹¹¹ Salpa-järjestelmässä tehtävässä valvonnassa (Salpa-valvonta) tarkastelun kohteina voivat olla esimerkiksi salaisen pakkokeinon yleisten ja erityisten edellytysten käsilläolo, tiedonhankinnan kohteen (esimerkiksi ajoneuvo ja puhelinliittymä) yksilöinti ja kytkeytyminen rikoksesta epäiltyyn, pakkokeinon pöytäkirjaaminen, pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen rikoksesta epäillylle sekä ylimääräisen tiedon säilyttäminen ja käyttäminen.¹¹² Suoritetusta tarkastuksesta ja mahdollisista valvontahavainnoista tehdään valvojamerkintä Salpa-järjestelmään ja val-

¹⁰⁹ Ks. esim. EOA 2020, s. 257; EOA 2021, s. 235; EOAK/1762/2020; AOA 1514/2/12 ja Jonkka 2004, s. 80. Lain esitöissä ja Salpa-määräyksessä on korostettu, että vaatimuksen ja päätöksen perustelut on kirjattava sellaisella tarkkuudella, mikä mahdollistaa toimenpiteen lainmukaisuuden jälkikäteisen ja ulkoisen tosiasiallisen arvion, HE 222/2010 vp, s. 138 ja Poliisihallitus 2018, s. 2. Ks. tarkemmin telepakkokeinoihin liittyvästä oikeussuojaja- ja päätöksentekojärjestelmästä Virolainen – Pölönen 2003, s. 184; Niemi – de Godzinsky 2009, s. 65–70, 82; Haapamäki 2010, s. 195–196 ja salaisiin pakkokeinoihin liittyvästä päätöksenteosta käräjäoikeudessa Fredman 2017, s. 363–364, 367.

¹¹⁰ Ks. esim. EOA 2021, s. 229; Niemi – de Godzinsky 2009, s. 65, 110–111 ja Haapamäki 2010, s. 197. Salpa-järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2004. Salpa-järjestelmään ei kirjata esimerkiksi tietolähdetoimintaa käsitteleviä tietoja. Myöskään suunnitelmalliseen tarkkailuun liittyviä tarkkailumuistioita ei tallenneta järjestelmään, vaikka toisaalta kyseistä pakkokeinoa koskeva päätöksenteko, ilmoittaminen ja pöytäkirjaaminen tehdään Salpa-järjestelmässä.

¹¹¹ Niemi – de Godzinsky 2009, s. 110–111. Lisäksi Salpa-järjestelmä on tilastoinnin väline.

¹¹² Ks. Fredman ym. 2020, s. 1206–1208. Ks. myös Lohse – Viitanen 2020, s. 162–165. Salaisiin pakkokeinoihin liittyviä relevantteja tarkastelun kohteita on löydettävissä eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksistä, tarkastuspöytäkirjoista ja vastauksista, joista mainittakoon esimerkkinä EOA 13/2/16 (televalvonnan edellytykset); EOAK/6051/2018 (telekuuntelutallenteiden säilyttäminen); EOAK/1762/2020 (pätöksen perustelut); EOAK/4602/2020 (epäillyn linkittyminen teknisen seurannan kohteena olevaan ajoneuvoon) ja EOAK/6912/2021 (teknisen katselun ja kuuntelun kohdepaikan yksilöinti).

vonnassa havaittuihin ongelmiin puututaan niiden edellyttämällä tavalla. Poliisiyksiköissä havaituista laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellistä seikoista ilmoitetaan viipymättä Poliisihallitukselle.¹¹³

Salpa-määräyksen mukaisesti poliisiyksiköt nimeävät riittävän määrän Salpa-valvontaa tekeviä henkilöitä. Näistä yksi määritellään päävastuulliseksi Salpa-laillisuusvalvojaksi, jonka tulee olla riippumaton operatiivisesta toiminnasta. Operatiivisessa toiminnassa mukana oleva virkamies ei muutoinkaan voi toimia Salpa-valvojana ilman erityisen painavia syitä.¹¹⁴ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ainakin päävastuullinen Salpa-laillisuusvalvoja nimetään hallinnollisesti suoraan poliisipäällikön alaisuuteen sijoitetusta oikeusyksiköstä.¹¹⁵

3 LAADULLISEN TUTKIMUKSEN AINEISTO JA MENETELMÄT

3.1 Asiantuntijahaastattelut

Tutkimuksen laadullinen aineisto koostuu asiantuntijahaastatteluista. Asiantuntijoiksi määritellään tässä tutkimuksessa henkilöt, joilla on tutkittavana olevasta asiasta sellaista erityistä tietoa, jota ei ole kenelläkään toisella tai jota on vain hyvin harvoilla.¹¹⁶ Haastattelujen tavoitteena oli hankkia tietoa siitä, millaisena ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettava sisäinen laillisuusvalvonta näyttäytyy valvontaa tekevän näkökulmasta. Asiantuntijoiden yksilöhaastattelujen valitsemista tutkimusmenetelmäksi puolsivat yhtäältä mahdollisuus hankkia tietoa tutkimusongelmasta mahdollisimman joustavasti sekä toisaalta tarve saada syvällisiä ja samalla sekä käytännöstä nousevia että käsitteellisiä tietoja ja tulkintoja tutkittavasta ilmiöstä.¹¹⁷

¹¹³ Poliisihallitus 2018, s. 12. Valvojamerkintä välittyy Salpa-diaarille merkitylle tutkinnanjohtajalle sähköpostitse.

¹¹⁴ Poliisihallitus 2018, s. 12.

¹¹⁵ Salpa-määräys velvoittaa keskusrikospoliisia ylläpitämään ja kehittämään Salpa-järjestelmää Poliisihallituksen linjausten mukaisesti sekä huolehtimaan osaltaan siitä, että järjestelmää käytetään määräyksessä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi keskusrikospoliisi välittää keskitetysti Salpa-järjestelmän kautta telepakkokeinoja ja tiedonsaantioikeuksia koskevat pyynnöt teleyrityksille ja yhteisötilaajille. Mikäli tässä yhteydessä havaitaan seikka, jonka perusteella päätös tai lupa on ilmeisen lainvastainen tai virheellinen, keskusrikospoliisi ottaa yhteyttä toimenpiteen pyytäjään mahdollisen epäkohdan korjaamiseksi ja lainmukaisuuden varmistamiseksi. Toimenpiteen pyytäjä kuitenkin vastaa pyyntönsä sisällöllisestä oikeellisuudesta ja lainmukaisuudesta. Poliisihallitus 2018, s. 10.

¹¹⁶ Ks. esim. Alastalo – Åkerman – Vaitinen 2017, s. 216.

¹¹⁷ Ks. esim. Hirsjärvi – Hurme 2006, s. 34–38.

Laadullisessa tutkimuksessa informantin valinnan tulee olla harkittua ja tarkoitukseen sopivaa satunnaisen sijaan.¹¹⁸ Haastateltavien määrän sijaan valinnassa korostuu erityisesti se, minkälaista laadullisesti relevanttia tietoa tutkittavasta aiheesta haastateltavien on mahdollista tuottaa.¹¹⁹ Tämän vuoksi haastateltavien valinnassa käytettiin harkinnanvaraista otantaa, jonka on katsottu olevan erityisen hyödyllinen silloin, kun haastatteluiden tarkoituksena on saada rikasta tietoa tietystä rajatusta aihealueesta.¹²⁰

Haastateltavien valinnassa painotettiin mahdollisimman kattavaa kokemusta salaisista tiedonhankintakeinoista ja niiden käyttöön kohdennettavasta valvonnasta. Sopivien haastateltavien löytämistä hankaloitti se realiteetti, että jo lähtökohtaisesti salaisen tiedonhankinnan asiantuntijoiden joukko on Suomessa verrattain vähäinen.¹²¹ Löytääkseen valintakriteereitä parhaiten vastaavat haastateltavat kysyttiin suosituksia poliisiorganisaation sisältä. Saatujen suositusten avulla haastateltaviksi valikoitiin neljä oikeusyksikössä työskentelevää virkamiestä, joiden työnkuvaan kuului salaisen tiedonhankinnan valvonta. Heistä jokaisella oli siitä usean vuoden kokemus, ja tämän lisäksi he olivat saaneet salaiseen tiedonhankintaan erityisen koulutuksen.¹²² Yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta he myös omasivat kokemusta salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä ja niistä päättämisestä tutkinnanjohtajan roolissa. Siten haastateltavilla voidaan katsoa olleen aihealueen ja siihen liittyvien erityiskysymysten syvälinen tuntemus. Myös haastateltavien määrän voidaan todeta olevan tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon johdannossa kuvattu tutkimuksen laadullisen osion tiedonintressi (toinen tutkimuskysymys) ja se, että päävastuullisia salaisen tiedonhankinnan valvojia on Suomessa yhteensä 13.¹²³

Koska tutkimuksessa haluttiin hyödyntää asiantuntijoiden päivittäisessä työssä rakentuvaa taitotietoa, toteutettiin haastattelut puolistrukturoituna tee-

¹¹⁸ Ks. esim. Reybold – Lammert – Stribling 2013 ja Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 98.

¹¹⁹ Ks. Kainulainen 2004, s. 18; Reybold – Lammert – Stribling 2013, s. 699–700 ja Ervasti 2021, s. 138. Ks. myös Eskola – Suoranta 1998, s. 65.

¹²⁰ Ks. esim. Patton 2002, s. 230 ja Reybold – Lammert – Stribling 2013. Harkinnanvaraisessa otannassa tutkija luo kriteerit, joiden perusteella haastateltavat valitaan, ks. esim. Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 98 ja Puusa 2020a, s. 106.

¹²¹ Haapamäki 2010, s. 200.

¹²² Kyseessä on ns. STEKPOV-koulutus, jolla pätevoidytään pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun tarkoittamaksi salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetuksi pidättämiseen oikeutetuksi virkamieheksi.

¹²³ Kuten alaluvussa 2.3.3 on todettu, jokaiseen poliisiyksikköön on nimetty yksi päävastuullinen Salpa-laillisuusvalvoja. Kun tätä koskevasti otetaan huomioon poliisilaitosten määrä sekä keskusrikospoliisi ja Poliisihallitus, tarkoittaa tämä käytännössä sitä, että päävastuullisia Salpa-laillisuusvalvojia on valtakunnallisesti yhteensä 13.

mahaastatteluiluina.¹²⁴ Haastattelujen runko rakentui seuraavista teemoista: 1) valvontatehtävään erikoistuminen ja ammattitaito, 2) ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettavan valvonnan toteutus, 3) valvontahavainnot ylimääräisestä tiedosta ja sen käyttämisestä sekä 4) ylimääräisen tiedon käyttämisen valvonnan kehittämistarpeet. Teemat juonnettiin tutkimuksen lainopillisesta taustasta siten, että ne sisältäisivät tutkittavan ilmiön kannalta mahdollisimman kattavasti keskeisiä seikkoja. Teemat lähetettiin haastateltaville noin kaksi viikkoa ennen haastattelua, minkä tarkoituksena oli kannustaa haastateltavia tekemään etukäteen heidän työnsä ja asiantuntemuksensa kannalta olennaisia huomioita teemoihin liittyvissä konteksteissa. Puolistrukturoidulle teema-haastattelulle tyypilliseen tapaan haastattelut eivät rakentuneet yhdensuuntaisesti esitettyjen kysymysten varaan, vaan pyrkimyksenä oli joustava vuorovaikutus haastattelijan ja haastateltavan välillä. Tämän lisäksi haastateltavia pyydettiin kertomaan omia subjektiivisia näkemyksiään sen sijaan, että he vastaisivat organisaationsa puolesta tai siteeraisivat voimassa olevaa normipohjaa.¹²⁵

Haastattelutilanteiden ilmapiiri oli avoin, ja tilaisuudet etenivät luontevasti. Kenenkään haastateltavan tapauksessa ei ollut havaittavissa esimerkiksi solidaarisuussyistä tapahtuvaa vaikenemista, joka ei ole lainkaan tavatonta poliiseja haastateltaessa.¹²⁶ Keskusteluyhteyden luomista edisti se, että haastattelijana ollut tutkija (ensimmäinen kirjoittaja) myös itse työskenteli haastattelujen tekoaikaan oikeusyksikkötehtävissä poliisiorganisaatiossa. Tämän ohella haastattelijan oman kokemuksen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä ja niiden valvonnasta voidaan katsoa edistäneen haastatteluvuorovaikutuksen rakentamista haastattelijan ja haastateltavan välillä.¹²⁷

¹²⁴ Teemahaastattelussa tärkeintä on kaikkien asetettujen teemojen läpikäyminen siittäkin huolimatta, että esitettäviä kysymyksiä tai niiden esittämisen järjestystä vaihdettaisiin. Ks. teemahaastattelusta tarkemmin esim. Leinonen – Otonkorpi-Lehtoranta – Heiskanen 2017, s. 89 ja Puusa 2020a, s. 112–113.

¹²⁵ Ks. Kainulainen 2015, s. 73; Alastalo – Åkerman – Vaittinen 2017, s. 189–194 ja Viuhko – Jokinen 2021, s. 127. Haastattelut tehtiin puhelimitse alkuvuonna 2022. Haastattelut (kesto 49–57 min.) nauhoitettiin ja litteroitiin tekstimuotoisiksi. Haastattelujen tekemisen ehdoton lähtökohta oli niiden anonymiteetti, minkä tarkoituksena oli mahdollistaa haastateltavien vapaa kerronta ilman, että erilaiset sidonnaisuudet vaikuttaisivat siihen. Tätä pyrittiin tukemaan käyttämällä erilaisia asiantuntijahaastatteluun soveltuvia kysymysmuotoja. Anonymiteetti pyrittiin turvaamaan huolellisella aineistonhallintasuunnitelmalla ja käyttämällä haastateltavista lyhenteitä T1, T2, T3 ja T4.

¹²⁶ Ks. Kainulainen 2015, s. 72–76. Kainulainen on oman tutkijakokemuksensa perusteella kuvannut mielenkiintoisesti kaksi ääripäätä siinä, kuinka haastateltavana ollut poliisi on suhtautunut ja osallistunut tutkimukseen. Toinen poliiseista on haastattelun aikana motivoituneempi osallistumaan keskusteluun, kun taas toinen on pidättyväisempi.

¹²⁷ Haastattelijan huolellisen valmistautumisen ja riittävän asiaosaamisen voidaan katsoa olevan edellytys asiantuntijahaastattelun onnistumiselle. Ks. Phadenhauer 2009, s. 86. Ks. myös Alastalo – Åkerman – Vaittinen 2017, s. 188–189.

3.2 Sisällönanalyysi

Kerätyn aineiston analyysi kohdentui toisen tutkimuskysymyksen suunnassa siihen, millaiset asiat muodostuvat keskeisiksi ylimääräisen tiedon käyttämisen valvonnassa valvontatyötä tekevän näkökulmasta. Aineiston analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysia, jossa on kyse aineiston tiivistämisestä ja tarkasteltavan kokonaisuuden selkiyttämisestä niin, että sen pohjalta on mahdollista esittää käsitteellinen tulkinta aineiston sisältämistä merkityksistä.¹²⁸ Analyysin päävaiheet koostuivat literoidun haastatteluaineiston pelkistämisestä, ryhmittelystä ja käsitteellistämisestä.¹²⁹ Analyysi toteutettiin abduktiivisen eli teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin, jolloin teorian – tässä tutkimuksessa oikeuslähteiden – tehtävänä oli tukea aineistosta nousevaa tulkintaa ja auttaa käsitteellistämään analysoitavaa ilmiötä.¹³⁰ Tästä syystä ja huomioon ottaen sen, että tutkimuksen tavoitteena on ollut muun ohessa arvioida lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita, lainsäädännöstä johdetun teorian voidaan katsoa toimineen tutkimustyössä paitsi välineenä myös päämääränä.¹³¹

4 TUTKIMUSTULOKSET JA NIIDEN TULKINTA NORMATIIVISTA VIITEKEHYSTÄ VASTEN

4.1 Ylimääräisen tiedon käyttämisen valvonnan nykytila

Tämä alaluku aloitetaan ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettavan sisäisen laillisuusvalvonnan nykytilan kuvaamisella, jotta valvonnasta saadaan yleiskäsitys.

Laadullisen osion tuloksista on pääteltävissä, että salaisen tiedonhankinnan valvonta toteutetaan pääsääntöisesti Salpa-järjestelmän kautta. Tätä kuvastaa hyvin muun muassa se, että haastateltavat käyttivät salaisen tiedonhankinnan valvonnasta synonyyminä lähes poikkeuksetta Salpa-valvontaa. Salaisen tiedonhankinnan valvonnan keskittyminen Salpa-järjestelmään tarkoittaa salaisten pakkokeinojen osalta käytännössä sitä, että laillisuusvalvojen tarkastustoiminta kohdentuu pääasiassa pakkokeinopäätöksiin, -lupiin ja -vaatimuksiin sekä niitä koskeviin pakkokeinolain 10

¹²⁸ Ks. esim. Puusa 2020b, s. 148 ja Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 117.

¹²⁹ Sisällönanalyysin aineisto muodostui merkityssisällön perusteella lauseen tai ajatuskokonaisuuden mittaisista analyysiyksiköistä, ks. Hsieh – Shannon 2005, s. 1277–1288.

¹³⁰ Ks. esim. Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 133.

¹³¹ Ks. Keinänen – Väättänen 2015, s. 15–16.

luvun 61 §:n tarkoittamiin pöytäkirjoihin.¹³² Sitä vastoin pakkokeinojen tosiasiallinen toteuttaminen jää merkittävimmitä osin valvontakontrollin ulkopuolelle.

Ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettava sisäinen laillisuusvalvonta ei näyttäydä analyysin valossa lainkaan yksioikoisena, vaan valvontakohteena ylimääräisen tiedon käyttäminen on kuvattavissa odotettua monisyisemmäksi ja työläämmäksi. Salaisen tiedonhankinnan valvontaa tekeville on kuitenkin muodostunut käsitys, mitä ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettava laillisuustarkastus valvojalta vaatii ja kuinka tällainen tarkastus tulee käytännössä toteuttaa:

[J]os sitä lähdetään oikeasti tarkastelemaan, niin se vaatii käsitöitä aika rutkasti. Massavalvontaan se on hankala. Se on sitten painopistelun- teista tarkastusta eli otetaan muutamia juttuja ja sitten ikään kuin läpilei- kataan se oikein kunnolla, että mitä syönyt sisällään – –. [J]os mä pel- kästään niihin [Salpa] pöytäkirjoihin ja merkintöihin luottaisin, niin kov- vin vähän siellä olisi sitten perkaamista – –. (T1)

– – [P]itäisi tietysti ensin haarukoida niitä juttuja, missä ylimääräistä tietoa on hyödynnetty niin kuin Salpa-merkintöjen kautta tai sitten jon- kinlaisella kyselyllä esimerkiksi tutkinnanjohtajien suuntaan. Sitten pi- täisi käydä se juttu läpi, mitä on se tieto, mistä jutusta sitä on hankittu, millä perusteella, juttu mihin sitä on käytetty, et minkä laatuinen se on ja täsmääkö siellä tietysti nämä laissa säädetyt edellytykset sen tiedon käyt- tämisen suhteen. Et miten sitä on käytetty siinä jutussa, onko se vaan tutkintaa suuntaavaa tietoa vai ihan sitten siellä näyttöpuolella. (T2)

Aineistositaateista ilmenevin tavoin ylimääräisen tiedon käyttämiseen kes- kittyvä laillisuustarkastus edellyttää valvojalta ensinnäkin tarkastettavan tiedon alkulähteelle pääsemistä. Tämä olennainen lähtökohta ei eroa muus- ta laillisuustarkastustoiminnasta. Toiseksi pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n edellytysten olemassaolon tarkastaminen juttukohtaisesti vaatii valvojalta eksaktia oikeudellisen arvioinnin tekemistä. Oikeusyksiköiden käytössä olevat niukat henkilöresurssit suhteessa niiden laajaan tehtäväkenttään ovat vaikuttaneet siihen, että salaisen tiedonhankinnan valvontaan käytet- tävä aika jää suhteellisen vähäiseksi.¹³³

¹³² Pakkokeinolain 10 luvun 61 §:n mukaan muun salaisen pakkokeinon kuin tarkkailun käytöstä on käytön lopettamisen jälkeen laadittava ilman aiheetonta viivytystä pöytäkirja. EPSA 3 luvussa on määritelty, mitä pöytäkirjasta tulee ilmetä kunkin salaisen pakkokeinon käytön tapauksessa.

¹³³ Samansuuntaisesti EOA 2014, s. 164; EOA 2018, s. 157 ja EOA 2019, s. 197.

Edellä todettuun nähden ei voida pitää yllättävänä, että ylimääräisen tiedon käyttämiseen keskittyviä laillisuustarkastuksia ei haastateltavien poliisiyksiköissä ole tehty. Sen sijaan ylimääräisen tiedon käyttämistä on saatettu toisinaan hyödyntää Salpa-valvonnassa muun tarkastelun ohessa ikään kuin lähestymiskulmana, jolloin mahdolliseen ylimääräisen tiedon käyttämiseen on kiinnitetty erityishuomiota. Tavattomia eivät myöskään ole olleet ylimääräisen tiedon säilyttämiseen ja hävittämiseen kohdennettavat laillisuustarkastukset, joita on tehty yhdessä tutkinnanjohtajien kanssa. Tutkinnanjohtajien ja oikeusyksiköiden välillä on myös tehty aihepiiriin liittyviä ennakkolliseksi laillisuusvalvonaksi katsottavia konsultaatioita:

– – [T]utkinnanjohtaja on ollut yhteydessä oikeusyksikköön ja halunnut siihen [ylimääräisen tiedon käyttämiseen] meiltäkin näkemystä. Tietysti hänellä itsellään on aina ollut jonkinlainen näkemys asiasta, mutta et on sitten halunnut vähän keskustelukumppania ja tulkinta-apua näiden pykälien kanssa. (T3)

– – [L]ähinnä ne noissa huumejutuissa ollut, koska niissähän näitä [ylimääräisiä tietoja] eniten käytetään. Että voiko käyttää ja näin päin pois.
– – Sitten niitä pohditaan yhdessä, että mitenkäs se nyt sitten olisi. (T4)

Haastatteluista ilmeni, että tutkinnanjohtajat saattavat omissa tutkintaryhmissään kohdentaa itse valvontaa etenkin poliisitoiminnan suuntaamiseksi tehtyyn ylimääräisen tiedon käyttämiseen. Tällaisessa valvonnassa on kyse esimiesvalvonnasta, josta on huomattava, että tutkinnan arkirutiineissa läsnä olevilla tutkinnanjohtajilla on alaluvussa 2.3.2 esitetyn mukaisesti paremmat edellytykset valvoa ylimääräisen tiedon tosiasiallista käyttämistä kuin oikeusyksikön laillisuusvalvojilla.¹³⁴ Tästä huolimatta valvontamuodot eivät korvaa toisiaan vaan ne toimivat toisiaan täydentäen. Salaiseen tiedonhankintaan kohdennettavaan esimiesvalvontaan liittyvästi on kuitenkin tarkoin huomioitava, ettei esimiehille pääsisi muodostumaan päällekkäisiä operatiivisia ja laillisuusvalvonnallisia tehtäviä, sillä tuon päällekkäisyyden vuoksi voisi syntyä ilmeinen vaara vaarallisille työyhdistelmille.¹³⁵

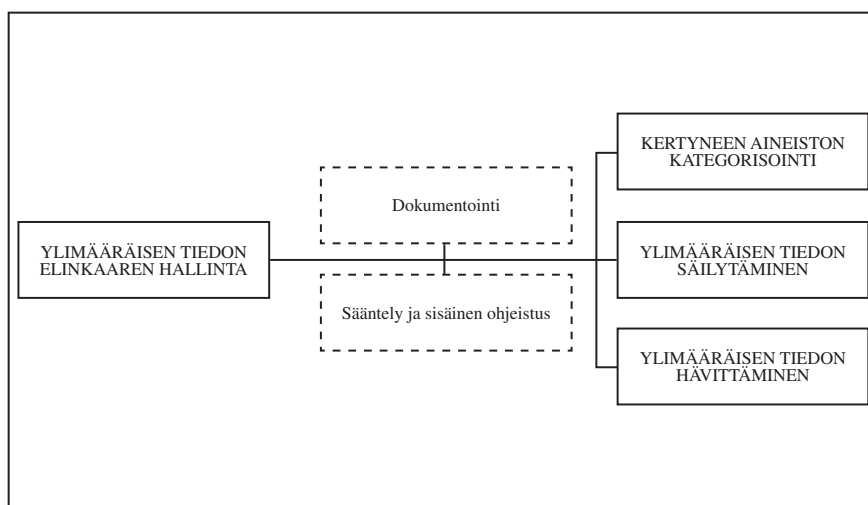
¹³⁴ Aineistosta käy esiin myös ”omavalvonta”, jonka yhteydessä viitattiin sekä aiemmin mainittuun oikeudelliseen konsultaatioon että oikeusyksikön informointiin niissä tilanteissa, joissa tutkinnanjohtaja oli huomannut alaisensa tai itsensä toimineen virheellisesti.

¹³⁵ Ks. Poliisihallitus 2021a, s. 4. Vaarallinen työyhdistelmä syntyy, kun työtehtäviä ei ole eriytetty tarpeeksi. Liiallinen toimivalta yhdessä prosessissa lisää virheiden mahdollisuutta ja antaa mahdollisuuden väärinkäytökseen.

4.2 Ylimääräisen tiedon elinkaaren hallinta

4.2.1 Yleistä

Ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettava sisäinen laillisuusvalvonta kietoutuu vahvasti ja moniulotteisesti *ylimääräisen tiedon elinkaaren hallinnan* ympärille. Salpa-valvontaa tekevien näkökulmasta ylimääräisen tiedon elinkaaren hallintaan sisältyy kolme keskeistä osa-alueeta, jotka kuviosta 1 ilmenevällä tavalla ovat salaisella pakkokeinolla kertyneen aineiston kategorisointi, ylimääräisen tiedon säilyttäminen ja ylimääräisen tiedon hävittäminen. Tämän lisäksi dokumentointi sekä sääntely ja sisäinen ohjeistus läpileikkaavat kauttaaltaan elinkaaren hallinnan.¹³⁶



Kuvio 1. Ylimääräisen tiedon käyttämisen valvonta ylimääräisen tiedon elinkaaren hallinnan ja siihen sisältyvien ulottuvuuksien valossa.

Näitä laadullisen osion päätutkimustuloksia tarkastellaan jäljempänä seikkaperäisemmin kunkin kohdalta erikseen. Ottamalla analyysiin mukaan entistä vahvemmin tutkimuksen toisessa luvussa käsitelty normatiivi-

¹³⁶ Elinkaarijattelu voidaan jakaa *perinteiseen elinkaarimalliin* ja *elinkaaren jatkumomalliin*. Ensin mainitussa mallissa elinkaaren eri vaiheet ovat selkeästi erotettavissa toisistaan, kun taas jälkimmäisessä vaiheiden väliset erot ovat hämärtyneet. Henttonen 2023, s. 33–40. Ylimääräisen tiedon elinkaaren vaiheet ovat selkeästi erotettavissa toisistaan, minkä perusteella siinä voidaan katsoa olevan kyse perinteisestä elinkaarimallista.

nen aines pyritään huomio keskittämään erityisesti siihen, millaisia mahdollisia käytännöllisiä ja lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita ylimääräisen tiedon käyttämisen valvontaan liittyy.

4.2.2 Kertyneen aineiston kategorisointi

Ylimääräisen tiedon elinkaaren alusta on tunnistettavissa tiedon kategorisointivaihe. Tuolloin esitutkintaviranomainen on ottanut salaisen pakkokeinon kerryttämän aineiston haltuunsa ja tallentanut sen tallennus- ja alustalle.¹³⁷ Tämän jälkeen aineisto jaetaan perusterikoksen selvittämisessä käytettävään tietoon (”todistusaineisto”) ja perusterikoksen kannalta epärelevanttiin tietoon eli pakkokeinolain 10 luvun 55 §:n tarkoittamaan ylimääräiseen tietoon. Näiden toimenpiteiden jälkeen tutkintaryhmän on vaivattomampaa analysoida tietoa tarkemmin sekä myös tarvittaessa muokata sitä helpommin hallittavampaan ja tulkittavampaan muotoon. Kuten seuraavista aineistositaateista ilmenee, tiedon kategorisointi ei aina ole mutkatonta:

[S]iinä voi olla haasteita tietysti alkumetreillä tunnistaa siitä [kertyneestä aineistosta] – vaikka se [ylimääräisen tiedon] määritelmä on minun mielestä laissa [PKL 10:55] ihan sinänsä selvä – että se olisi käsittelijöiden osalta osattu jäsenellä oikein. (T1)

– – [T]ietomassathan on valtavan suuret. Että mitenkä sieltä pystytään seulomaan se tarpeellinen tieto – se on jo sinällään aika haastava kysymys. (T2)

Etenkin jälkimmäisestä aineistositaatista esiin käyvällä tavalla kategorisoinnin haastavuuden taustalla vaikuttavat olevan tiedonhankintakeinojen tuottamat suuret tietomassat, jotka ovat teknologisen kehityksen myötä kasvaneet vaikeasti hallittaviksi.¹³⁸ Siitä huolimatta esitutkintaviranomaisen tulee käydä kertynyt tieto järjestelmällisesti läpi pakkokeinolain 10 luvun 53 ja 54 §:n mukaisesti.¹³⁹ Laillisuusvalvonnassa onkin perusteltua

¹³⁷ Tiedot tallentuvat tallennus- ja alustalle pääsääntöisesti automaattisesti, mutta joissain tapauksissa tallennus tehdään manuaalisesti.

¹³⁸ Ks. HE 217/2022 vp, s. 59 ja Sisäministeriö 2022, s. 23. Ks. myös Poliisihallitus 2022e, s. 110.

¹³⁹ Pakkokeinolain 10 luvun 53 § velvoittaa pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai hänen määräämänsä virkamiehen tarkastamaan ilman aiheutonta viivytystä salaisen pakkokeinon käytössä kertyneet tallenteet ja asiakirjat. Saman luvun 54 §:n mukaan näitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuimien, pidättämiseen oikeutettu virkamies ja tutkittavana olevan rikoksen tutkija. Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään

keskittää huomio siihen, että kaikki pakkokeinon tuottamat tiedot on mainittujen säännösten tarkoittamin tavoin tarkastettu ja tutkittu ilman aiheutonta viivytystä pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n mukaisia kuuntelu- ja katselukieltoja lukuun ottamatta. Samassa yhteydessä on syytä tarkastaa, että tiedot on tallennettu määrätyille tallennusaloille. Arvioinnin tekemistä puolestaan siitä, onko tiedon kategorisointi onnistunut, ei voida pitää laillisuusvalvonnallisesti yhtä relevanttina, koska useinkaan vielä tuossa vaiheessa yksittäisen tiedon lopullista merkitystä rikosprosessissa ei ole mahdollista tietää.

4.2.3 Ylimääräisen tiedon säilyttäminen

Ylimääräisen tiedon mahdollisia säilytyspaikkoja ovat käytetystä salaisesta pakkokeinosta riippuen tietojärjestelmä (ohjelma- tai selainpohjainen), työaseman projektikansio (ryhmä- tai henkilökohtainen), Sharepoint-tallennusala, ulkoinen kiintolevy ja CD/DVD-levy. Sama tieto voi olla tallennettuna samaan aikaan useampaan eri säilytyspaikkaan, mikä aiheuttaa käytännön ongelmia laillisuusvalvonnan kohdentamiselle. Tämä syyseuraussuhde on todettavissa seuraavista aineistositaateista:

Mulla on sellainen käsitys, että se on sellaista häppeninkii, että kuinka se [ylimääräisen tiedon säilyttäminen] on kussakin tutkintaryhmässä, tai jopa kullakin tutkinnanjohtajalla tai tutkijalla, on itse katsottu parhaimmaksi järjestää. Siitä mahdollisesti puuttuu sellainen yhtenäinen menettelykäytäntö, missä niitä säilytetään ja miten esimerkiksi raakadatan kanssa operoidaan. (T1)

– – [N]yt taas mennään siihen, että miten ja ketkä näitä asioita [ylimääräisen tiedon säilyttämistä] valvovat? Ja miten siihen [ylimääräiseen] tietoon päästään kiinni? (T4)

Haastateltavien tapaan myös Poliisihallitus on kiinnittänyt tiedonhallinnan problematiikkaan huomiota. Vuoden 2019 salaisen tiedonhankinnan vuosikertomuksessaan se on maininnut, ettei ylimääräistä tietoa tuottavan teknisen kuuntelun materiaalin käsittely tallennu kootusti millekään alustalle. Poliisihallituksen mukaan tälle olisi tarve teknisten kuunteluiden määrän nousun ja sen myötä lisääntyvän materiaalin vuoksi. Tällaisen alustan ole-

apuna rikoksen selvittämisessä. Haastatteluissa tuotiin esiin, että laillisuustarkastushavaintojen perusteella tallenteiden tarkastaminen ja tutkiminen ovat olleet säännösten edellyttämällä tasolla.

massaolo varmistaisi sen, että tutkinnanjohtajilla olisi mahdollisuus teettää ja valvoa materiaalin käsittelyä koskevat lain edellyttämät toimet.¹⁴⁰ Myös vuoden 2022 vuosikertomuksessaan Poliisihallitus on tuonut esiin, että poliisiyksiköissä on tunnistettu aineiston käsittelyyn ja säilyttämiseen liittyviä kehittämistarpeita.¹⁴¹

Lisäksi tutkinnanjohtajien ja tutkijoiden tiivistähtinen vaihtuvuus on tuonut omat haasteensa ylimääräisen tiedon hallintaan muutoinkin kuin pelkääntään tiedon hävittämisen osalta. Tehtävämuutosten myötä saattaa muodostua sellaisia tilanteita, joissa on epäselvää, kuka yksittäisen rikosasian tiedonhallinnasta vastaa. Seuraavassa alaluvussa esitetyllä tavalla myös eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt tähän ongelmaan huomiota.¹⁴²

Vaatimukset ylimääräisen tiedon säilyttämiselle johdetaan tiedonhallintalaista, kuten alaluvussa 2.2.3 todettiin. Analyysin perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, ettei poliisissa ole tiedonhallintalain 15 §:n mukaisesti tarpeellisilla hallinnollisilla, toiminnallisilla ja teknisillä tietoturvaluustoimenpiteillä varmistettu, että ylimääräistä tietoa sisältävät tietoaineistot säilytetään saatavilla, eheinä ja luottamuksellisina. Tietoaineistojen säilyttäminen näiden vaatimusten mukaisesti varmistaisi sen, että myös laillisuusvalvoja saisi käyttöönsä valvontatehtävänsä suorittamista varten tarvitsemansa tiedot.¹⁴³

4.2.4 Ylimääräisen tiedon hävittäminen

Ylimääräisen tiedon hallinnointiprosessiin liittyvät haasteet saattavat ilmetä edellisessä alaluvussa kuvatun tiedon pirstaloitumisen lisäksi tiedon ennenaikaisena hävittämisenä tai säilyttämisenä liian pitkään. Valvonnassa on kiinnitetty huomiota eritoten siihen, ettei rikosasian lainvoimaiseksi

¹⁴⁰ Poliisihallitus 2020c, s. 44. Kuvaavaa on myös se, että poliisin määrärahojen käyttöä ja riittävyttä käsittelevässä selvityksessä vuonna 2022 kiinnitettiin huomiota poliisin tietoteknisten välineistön hajanaisuuteen. Selvityksessä todettiin, ettei poliisilla ole käytettävissään esimerkiksi valtakunnallista keskitettyä teknisen valvonnan järjestelmää. Nykyisin eri poliisilaitoksien tilannekeskuksissa on käytössä 31 eri ohjelmistoilla toimivaa kamerajärjestelmää, mutta ne ovat hajanaisia ja sijaitsevat 41 kaupungin alueella. Sisäministeriö 2022, s. 36.

¹⁴¹ Poliisihallitus 2023b, s. 41.

¹⁴² Samasta syystä on saattanut käydä toisinaan myös niin, ettei salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittamista ole tehty pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n (1146/2013) määräaikaisten rajoissa.

¹⁴³ Poliisi ei ole yksin tiedonhallintalain toteuttamiseen liittyvien haasteiden edessä. Tiedonhallintalautakunnan vuosina 2020–21 tekemien arviointikierrosten perusteella osa viranomaisorganisaatioista oli toteuttanut lain vaatimuksia etupainotteisesti mutta osa oli vasta käynnistämässä tai parhaillaan toteuttamassa toimintaansa lain mukaiseksi. Ks. Valtiovarainministeriö 2022, s. 14–15.

tulemisen ja pakkokeinolain 10 luvun 57 §:n 1 momenttiin perustuvan viiden vuoden määräajan seurantaan ole olemassa välineitä. Tämän takia asian etenemisen valvonta eri oikeusasteissa saattaa jäädä varsin satunnaiseksi. Epäselvyyttä on havaittu myös sen suhteen, kuka määräaikojen seuranta tekee käytännössä.¹⁴⁴ Lisäksi tietojen hävittämistä koskevat merkinnot Salpa-järjestelmässä ovat voineet herättää enemmän kysymyksiä kuin antaa vastauksia:

– – [K]un tulee seurata niitä tuomioistuimen lainvoimaisuustietoja ja muita, niin se tuntuu olevan sellainen haaste siinä mielessä, että kun tutkinnanjohtajilla on tietysti – ne on saanut jutun valmiiksi niin sanotusti – niin siinä vaiheessa ikään kuin se prosessi jollakin tapaa... se ote kirpoaa – – [J]utun elinkaarihan ei pääty siihen, vaan sitä pitää sitten seurata hyvin pitkällekin. – – [E]likkää siellä on selviä sellaisia puutteita ja tietojärjestelmät eivät sitä tue mitenkään. (T1)

[K]un tieto ei kulje tuomioistuimista esimerkiksi näistä lainvoimaisista tuomioista, edelleenkin tunnu kulkevan, niin sitä varmasti on, että sitä ylimääräistä tietoa sitten säilytetään liian kauan meillä. Et se hävittäminen ei tapahdu niin kuin ajoissa. (T2)

– – [Y]limääräisen tiedon poistamisesta tutkinnanjohtajathan hyvin mielellään käyttää sitä, että toimitaan pakkokeinolain 10:57:n mukaisesti. Ja sehän ei sano oikeastaan kenellekään yhtään mitään. – – [S]e on sitten ihan niin sanotusti ihan haalarihommaa, et sitten mennään kysymään tutkinnanjohtajalta, että ootteko te poistaneet nämä tiedot vai säilytättekö te näitä tietoja? Ja jos te säilytätte niitä tietoja tutkinnan jälkeen, niin miksi ja minkä takia? (T4)

Tietojen hävittämisessä ongelmalliseksi on osoittautunut myös se, että tiettyjen pakkokeinojen osalta ylimääräistä tietoa hallinnoi keskusrikospoliisi tutkivan yksikön sijaan. Tähän liittyvästi haastatteluissa mainittiin mediasa ”Vuosaaren palkkamurhaksi”¹⁴⁵ nimettyä henkirikosta koskeva rikosprosessi, jossa hyödynnettiin ylimääräisenä tietona telekuunteluaineistoa, jonka olisi tullut olla poliisin toimesta jo hävitetty:

¹⁴⁴ Samansuuntaisesti EOAK/6051/2018, s. 5 ja Poliisihallitus 2023b, s. 41.

¹⁴⁵ Kyseessä oli rikosoikeudenkäynti, jossa Helsingin huume poliisin entistä päällikköä Jari Aarniota ja rikollisryhmä United Brotherhoodin entistä johtajaa Keijo Vilhusta syytettiin murhasta. Ylimääräisen tiedon käyttämistä näyttönä käsiteltiin Helsingin kärjäoikeuden 31.8.2020 antamassa päätöksessä R 20/1523. Päätöksen mukaan telekuunteluaineisto, jota oli käytetty vuonna 2003 kahden törkeän huumausainerikoksen selvittämisessä, oli käytettävissä myös murhan selvittämisessä.

– – [S]iinähän oli semmoinen tilanne, että silloin oli ollut kuuntelut päällä ja lain [PKL 10:57.1] mukaan ne olisi pitänyt hävittää ja ne oli hävitetty kuuntelujärjestelmästä. Mutta sitten kun se [telekuuntelujärjestelmä] oli tehnyt kopioita silloin, niin sitten tutkinnanjohtajan ois pitänyt tietysti älytä pyytää myös se kopio hävittää. Niin se kopio oli jäänyt aikanaan sinne. Sitten tässä uudessa tutkinnassa niitä joku keksi kaivella ja niitä käytettiin siinä esitutkinnassa. Ja siellähän tais käräjäoikeus ratkookin ja vissiin hovioikeuksin, et voiko niitä käyttää. Ja tais molemmissa tulla, et voi käyttää, hyödyntää siinä. (T3)

Kyseinen asia päättyi myös eduskunnan oikeusasiamiehen arvioitavaksi kanteluasiana. Oikeusasiamies totesi ratkaisussaan yleisellä tasolla, että telekuuntelutallenteiden hävittämiseen on olemassa useita näkökulmia, joissa on arvioinnin tarvetta. Muun muassa vastuu tallenteiden hävittämisestä edellyttäisi oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tarkempaa arviointia. Hän piti perusteltuna Poliisihallituksen ja keskusrikospoliisin esittämää näkemystä siitä, että tutkinnanjohtaja vastaa tallenteiden hävittämisestä. Oikeusasiamies esitti kuitenkin tätä lähtökohtaa vasten aiheellisen kysymyksen: ”Mutta miten on esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa asian tutkinnanjohtaja ei ole enää tuossa tehtävässä esimerkiksi eläkkeelle jäämisen johdosta; kuka pitää huolen aineiston lainmukaisesta käsittelystä?”¹⁴⁶

Edellä todetun perusteella ylimääräisen tiedon hävittämistä koskevat haasteet näyttävät kytkeytyvän erityisesti siihen, että ylimääräinen tieto saattaa jäädä liian pitkäksi aikaa viranomaisen haltuun eikä sitä hävitetä pakkokeinolain 10 luvun 57 §:n mukaisesti. Mikäli Salpa-tietojärjestelmään saataisiin kehitettyä haastatteluissa esiin nostettu seurantatyökalu, tiedon hävittämisprosessista saataisiin nykyistä systemaattisempaa ja yhdenmukaisempaa. Tuolloin myöskään henkilöstön vaihtuvuus ei aiheuttaisi nykyisen kaltaisia ongelmatilanteita, koska keskusrikospoliisi ja paikalliset yksiköt voisivat yhteistyössä varmistaa, että tiedot on poistettu hävittämisspykälän mukaisesti oikeana ajankohtana. Selvää kuitenkin on, että tuolloinkin viime kädessä tutkinnanjohtaja vastaisi tietojen hävittämisestä, kuten alaluvussa 2.2.3 on esitetty.

4.2.5 Dokumentointi

Salaisiin pakkokeinoihin kohdennettavan laillisuusvalvonnan edellytyksenä on alaluvussa 2.3.3 kuvatulla tavalla se, että niiden käyttö on huolellisesti dokumentoitua. Sama lähtökohta pätee myös ylimääräisen tiedon

¹⁴⁶ EOAK/6051/2018.

käyttämisen valvontaan. Tähän liittyvästi haastatteluissa tuotiin selvänä puutteena esille, ettei Salpa-järjestelmästä ole mahdollista saada tietoa siitä, missä asioissa ylimääräistä tietoa on käytetty.¹⁴⁷ Salpa-järjestelmään dokumentoidaan kylläkin *käytettäväksi luovutettu ylimääräinen tieto*.¹⁴⁸ Tämä vapaamuotoiseen tekstikenttään kirjattava tieto ei kuitenkaan sisällä informaatiota siitä, onko ylimääräistä tietoa käytetty toisessa asiassa pakkokeinoina 10 luvun 56 §:n mukaisesti.

Nykyisellään ylimääräisen tiedon käyttäminen kirjataan esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentin perusteella poliisiasiain tietojärjestelmässä merkintälehdelle.¹⁴⁹ Valvonnan kannalta ongelmallisen asiasta tekee se, ettei näitä tietoja ole mahdollista raportoida ulos kyseisestä järjestelmästä. Tämän takia laillisuusvalvojat joutuvat tiedustelemaan tutkinnanjohtajilta erikseen tiedot niistä asioista, joissa ylimääräistä tietoa on käytetty rikoksen selvittämiseksi. Tämä tekee tarkastustyöstä turhan työlään mutta myös epäluotettavan, sillä tutkinnanjohtajien tiedot saattavat olla näiltä osin muistinvaraisia. Asiantilan korjaamiseksi eräs haastateltava esitti seuraavan ehdotuksen:

– – [J]os esimerkiksi siihen [Salpa-järjestelmään] tulisi ominaisuus, missä todetaan, et ylimääräistä tietoa on ja sitä on käytetty, niin silloin voitais kohdistaa sitä valvontaa sitten sen kautta – –. [S]aataisiin esimerkiksi siihen valvojalistalle näkyville, että täällä on ylimääräistä tietoa,

¹⁴⁷ Myös Poliisihallituksen kertomuksissa todetaan, että Salpa-järjestelmän tulisi ohjata pöytäkirjan tekijää täsmentämään ylimääräisen tiedon määrää ja käyttötarkoitusta. Poliisihallitus 2020c, s. 13 ja Poliisihallitus 2021b, s. 16.

¹⁴⁸ Poliisihallituksen kertomuksissa viitataan ylimääräisen tiedon käyttökertoihin, vaikka todellisuudessa kyse on luovutetusta ylimääräisestä tiedosta. Huomio kiinnittyy myös siihen, että kertomuksesta ilmenee ainoastaan telepakkokeinoja koskevat tiedot. Vuosia 2019–2021 käsittelevien tietojen perusteella voidaan laskea, että ylimääräistä tietoa on luovutettu esitutkinnan ulkopuolelle alle 1 % käytettyä telepakkokeinoja kohden. Kertomuksissa todetaan, että Salpa-järjestelmän pöytäkirjassa oleva merkintä ylimääräisestä tiedosta on vain yksi tietue riippumatta siitä, sisältääkö tietue ylimääräisen tiedon luovutusta yhden telekuuntelutallenteen tai tuhansien televalvontapahtumien verran. Poliisihallitus 2020c, s. 13; Poliisihallitus 2021a, s. 16; Poliisihallitus 2022b, s. 14 ja Poliisihallitus 2023b, s. 14.

¹⁴⁹ Mainitun säännöksen mukaan esitutkintapöytäkirjaan on kirjattava ylimääräisen tiedon käyttäminen rikoksen selvittämisessä. Yksinomaan ylimääräistä tietoa koskevan dokumentoinnin osalta tulee huomioida, että esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, jota ei ole otettu esitutkintapöytäkirjaan, on esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 4 momentin nojalla tehtävä merkintä pöytäkirjaan, ellei laissa toisin säädetä. Siispä esitutkintapöytäkirjaan tulee merkitä tieto ylimääräistä tietoa sisältävistä tietoa-aineistoista, ellei pakkokeinoina 10 luvun 60 §:n 3 momentin nojalla ilmoitusta ole tuomioistuimen päätöksellä lykätty tai jätetty kokonaan tekemättä. Merkintälehti tarkoittaa kuulustelujen ja liitteiden välissä olevaa esitutkintapöytäkirjan osaa. Järjestelmätekniisin realiteetteihin liittyvästi tulee mainita, että vuonna 2009 käynnistynyt poliisin suuri tietojärjestelmä uudistus (Vitja-hanke) ei ole edennyt suunnitellusti vaan on useita vuosia myöhässä, ks. Sisäministeriö 2022, s. 23–24.

mitä on käytetty johonkin toiseen juttuun jollain rastilla vaikka vaan niin pystyttäis sitten aina kysyy, että no mikäs juttu se on, mihin on käytetty ja mitä tietoa. (T2)

Aiemmin todettujen dokumentaatiopuutteiden vuoksi haastateltavan ehdotusta voidaan pitää perusteltuna. Valvontatyötä edistäisi vielä enemmän, mikäli valvojan käytössä olevista tiedoista ilmenisi suoraan se asia, jossa ylimääräistä tietoa on käytetty. Tällä hetkellä haastateltavan mainitsemalla valvojalistalla¹⁵⁰ näkyy ainoastaan tutkinnanjohtajan kirjaama tieto käytettäväksi luovutetusta ylimääräisestä tiedosta.

Ylipäätään ylimääräisen tiedon käyttämisen dokumentoinnista tulee huomata, että EPSA 3:22.4:n 10 kohta velvoittaa esitutkintaviranomaisen ilmoittamaan vuosiselvityksessään ylimääräisen tiedon käyttämisen. Dokumentoinnin ja siitä raportoinnin tarkoituksena on seurata, missä määrin ylimääräistä tietoa käytetään ja millainen merkitys tiedon käyttämisellä on rikoksen selvittämiselle. Tältä osin on huomionarvoista, että sekä perustuslakivaliokunta että eduskunnan oikeusasiamies ovat toivoneet laajempaa arviointia sen suhteen, kuinka tarpeellisiksi salaiset pakkokeinot ovat osoittautuneet ja olisivatko niillä saadut tulokset olleet saavutettavissa tai niistä saatu hyöty ollut saavutettavissa jollain perusoikeuksiin vähemmän puuttuvalla keinolla.¹⁵¹ On helposti ajateltavissa, että tällaisen tarkastelun yhteydessä arvioinnin kohteena tulisi olemaan myös ylimääräisen tiedon käyttämisellä saatu hyöty suhteessa perusoikeuksiin puuttumiseen.

4.2.6 Sääntely ja sisäinen ohjeistus

Salaisella pakkokeinolla kertyneen ylimääräisen tiedon käyttämisen valvontaa ohjaavat pakkokeinolain ja EPSAn säännökset näyttäytyvät laillisuusvalvontatyötä tekeville selkeiltä. Valvontasäännökset ovat jättäneet sopivalla tavalla liikkumatilaa, mikä on edistänyt kolmitasoisen valvontaportaikon rakentamista alaluvussa 2.3.2 esitetyn mukaisesti. Poliisihallituksen rooli ”valvonnan valvojana” sekä oikeusyksikön ja esimiesten läsnäolo operatiivisen toiminnan lähellä on huomioitu Salpa-määräyksessä ja laillisuusvalvontaohjeessa. Ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettavan varsinaisen laillisuusvalvonnan osalta on joka tapauksessa korostettava, että valvonnan objektiivisuuden turvaamiseksi ja alaluvussa 4.1 mainitun vaarallisen työyhdistelmän välttämiseksi siitä vastaa oikeusyksikkö.

¹⁵⁰ Kyseessä on Salpa-järjestelmästä tulostettava Excel-pohjainen raportti, josta ilmeneviä tietoja hyödyntäen laillisuusvalvoja pystyy kohdentamaan valvontaansa.

¹⁵¹ PeVL 98/2022 vp, s. 2 ja EOAK/663/2022, s. 10. Samoin Metsäranta 2015, s. 105–106.

Sisäisen laillisuusvalvonnan näkökulmasta myös pakkokeinolain 10 luvun 55 §:stä ilmenevä ylimääräisen tiedon määritelmä on ongelmaton ja riittävän tyhjentävä. Operatiivisella puolella on kuitenkin toisinaan törmätty määritelmää koskeviin tulkinnallisiin ongelmiin. Tilanne on voinut olla esimerkiksi tällainen:

Meilläkin oli joku – – hirttäytynyt tuohon ylimääräisen tiedon käsitteeseen. Tämä oli just semmoinen ehkä tyypillinen, et ei voida luovuttaa tätä [ylimääräistä tietoa]. Et ensimmäiseksi, kun otettiin lakikirja käteen ja katottiin, että tämä ei ole laissa tarkoitettua ylimääräistä tietoa ensinkään. (T3)

Aineistositaatti konkretisoi sitä, miten esitutkintaviranomaisellakin voi sekoitua pakkokeinolain 10 luvun 55 §:n ulkopuolelle jäävien pakkokeinojen tuottama ”ylijäämätieto” mainitun pykälän tarkoittaman ylimääräisen tiedon kanssa. Ylimääräisen tiedon määritelmä ja hyödyntämiskysymys ovat nousseet esiin myös virkamiesoikeudellisissa prosesseissa. Eräässä tapauksessa oli jouduttu pohtimaan pakkokeinolain 8 luvun 20 §:n mukaisella laite-etsinnällä hankitun tiedon hyödyntämismahdollisuutta virkamiesoikeudellisia seuraamuksia harkittaessa.¹⁵²

Ylimääräisen tiedon käyttämisestä rikoksen selvittämisessä sääntelevien pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 ja 2 momentin tulkinnassa ovat auttaneet lain esityöt, joista on etsitty lainsäätäjän tarkoitusta.¹⁵³ Sen sijaan epäselvyyttä ovat aiheuttaneet pykälän 4 momentin merkityssisältö ja eritoten se, mitä poliisin toiminnan suuntaamisella konkreettisella tasolla tarkoitetaan. Laillisuusvalvonnassa onkin pohdittu, tulisiko asiassa antaa hallinnon sisäistä ohjeistusta:

[M]itä konkreettisia toimenpiteitä nämä tutkinnan suuntaamiset voivat olla? Voiko se esimerkiksi käsittää rikosilmoituksen laatimisen? Tässä hallinnossa ei ole minun käsityksen mukaan yhteistä käsitystä tästä ja ehkä sitä on vähän peräänkuulutettu, voisiko siitä jotain ohjeistusta

¹⁵² Todettakoon tältä osin lyhyesti, että virkamiesoikeudellisessa menettelyssä sovellettavaksi tulevat hallintolaki (434/2003) ja virkamieslaki (750/1994) eivät tunne rajoituksia sen suhteen, mitä tietoja päätöksenteossa voidaan käyttää. Ainoa varsinainen asiaa koskeva säännös on selvittämisvelvollisuutta koskeva hallintolain 31 §, joka velvoittaa viranomaisen huolehtimaan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot. Mainittu säännös pikemminkin velvoittaa viranomaista hankkimaan kaikki tiedot sen sijaan, että se rajoittaisi joidenkin tietojen käyttöä.

¹⁵³ Myös laillisuusvalvonnassa on pidetty tärkeänä, että pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin rikosluetteloa pyritään päivittämään toimintaympäristön muuttuessa, ks. alaluku 2.2.2.

antaa, joka sitten ohjaisi paremmin tässä hallinnon sisällä sitä. Tämä ei ole tietysti helppo kysymys, että esimerkiksi mikä tämä tutkintalinja nyt sitten on. – – [M]utta onko se sallittua, että sen [ylimääräisen tiedon] perusteella kirjataan R-ilmoitus? – – Jos sitten R-ilmoituksen elikkä syytä epäillä -syy perustuu ylimääräiseen tietoon, niin onko se hyväksyttävää vai ei? (T1)

Haastateltavan kuvaamassa problematiikassa on kyse siis siitä, mihin käytännön toimenpiteisiin esitutkintaviranomaisella on oikeus tai velvollisuus ryhtyä uuden rikosepäilyn sisältävän ylimääräisen tiedon perusteella. Alaluvussa 2.2.2 esitetyllä tavalla lain esitöiden mukaan poliisin toiminnan suuntaaminen voi liittyä esimerkiksi esitutkinnan suuntaamiseen, rikoksen paljastamiseen ja esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen.¹⁵⁴ Tämän lisäksi lainsäätäjä on erikseen kiinnittänyt huomiota siihen, että ylimääräisen tiedon käytön sääntelyllä on vaikutusta myös esitutkintavelvollisuuteen: esitutkinta on esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla lähtökohtaisesti toimitettava, jos on syytä epäillä rikosta riippumatta rikoksen vakavuusasteesta ja siitä, miten poliisi tiedon saa. Näin ollen ylimääräisen tiedon käyttömahdollisuuden laajentaminen lisää myös esitutkintaviranomaisen velvollisuutta toimittaa esitutkinta silloin, kun kyse on pakkokeinolain 10 luvun 55 §:ssä mainittujen salaisten pakkokeinojen käytön kautta ilmenneistä uusista rikosepäilyistä.¹⁵⁵ Nämä lainsäätäjän ilmaisemat seikat tukevat vahvasti käsitystä siitä, että uuden rikosepäilyn sisältämän ylimääräisen tiedon perusteella esitutkintaviranomaiselle lähtökohtaisesti syntyy esitutkintalain 3 luvun 1 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla velvollisuus kirjata rikosilmoitus ja toimittaa esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti esitutkinta, vaikka edellytyksiä ylimääräisen tiedon käyttämiseksi rikoksen selvittämiseksi ei olisikaan olemassa. Asia on kuitenkin tehtävä aina tapauskohtainen arviointi, jossa on erityisesti otettava huomioon esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 1 momentissa tarkoitetut toimenpiteistä luopumisen edellytykset, joihin saman luvun 1 §:n 2 momentissa viitataan.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Tähän liittyvästi on mielenkiintoista huomata, että poliisilain esitöissä on pakkokeinolain esitöitä tarkemmin avattu, mitä poliisin toiminnan suuntaamisella tarkoitetaan.

¹⁵⁵ LaVM 17/2013 vp, s. 8.

¹⁵⁶ Ks. Ikonen 2019, s. 808–810 ja Ikonen 2020, s. 951–953. Vrt. KM 2009:2, s. 514 ja Fredman ym. 2020, s. 1180, joissa on todettu, ettei ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen paljastamiseen. Esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan esitutkinta saadaan jättää toimittamatta tai jo aloitettu esitutkinta lopettaa sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. Ks. tarkemmin mainitun säännöksen soveltamisesta Sisäministeriö 2023, s. 45–46.

Sisäisessä laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota myös ylimääräiseen tietoon liittyvän tiedonhallinnan ohjauksen puuttumiseen. Erityisen tarpeelliseksi nähdään tiedon tallentamista ja säilytyspaikkoja käsittelevä ohjaus.¹⁵⁷ Tätä ilmentävät seuraavat aineistositaatit:

Sitten tietty aineisto, esimerkiksi televalvonta toimitetaan operaattorilta ja sitä pitää jalostaa tutkivan yksikön päässä itse. Eli siellä tulevat varmaan ne puutteet prosessikuvauksissa, että olisi askelmerkit, mihin niitä tallennetaan. (T1)

– – [O]hjeistuksenkin kautta voi olla sillä puolella vielä tehtävää, kun mun käsittääkseni tällöistä konkreettista tiedonkäsittelyä, et miten sitä tehdään ja mihin tallennetaan, niin ei oo hirveesti ohjeistettukaan. Et se on aika pitkälti sitten yksittäistapauksessa aina tutkinnanjohtajan arvioitavissa, et miten sitä sitten asiaa käsitellään. (T2)

Vaikka hallinnon sisäisen ohjauksen tarve korostuu tiedon säilyttämisen yhteydessä, ohjauksen puute on tunnistettavissa myös kahdella muulla ylimääräisen tiedon elinkaaren hallintaan sisältyvällä osa-alueella. Konkreettinen ohje tai määräys paitsi ohjaisi ja johtaisi operatiivisia toimijoita tiedonhallintalain mukaiseen tiedonhallintaan myös varsin todennäköisesti edistäisi valvonnan kohdentamista, koska tiedonhallinta olisi tämän jälkeen järjestelmällisempää ja keskitetympää. Tällaisessa hallinnon ohjauksessa on kyse tiedonhallintalain tarkoittamista hallinnollisista tietoturvallisuustoimenpiteistä.¹⁵⁸

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu salaisella pakkokeinolla kertyneen ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettavaa sisäistä laillisuusvalvontaa poliisissa. Valvonnan oikeudellista perustaa on analysoitu lainopin keinoin ja laadullisella lähestymistavalla on lisätty ymmärrystä siitä, millaiset asiat ovat muodostuneet keskeisiksi valvontatyötä tekevien näkökulmasta. Tämän jälkeen laadullisia tutkimustuloksia on tulkittu lainopillisen osuuden asettamaa normatiivista viitekehystä vasten, minkä perusteella on arvioitu aiheeseen liittyviä käytännöllisiä ja lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita.

¹⁵⁷ Poliisihallitus on tuonut vuoden 2022 vuosikertomuksessaan esiin, että salaisessa tiedonhankinnassa kertyvän aineiston käsittely ja säilytys tapahtuvat osin paikallisesti ohjeistettuna, Poliisihallitus 2023b, s. 41.

¹⁵⁸ Ks. alaluku 2.2.3.

Ensinnäkin tutkimus osoittaa, että ylimääräisen tiedon käyttämisen valvontatoiminnalle on olemassa riittävä säädöspohja. Salaisen tiedonhankinnan valvontakenttään sijoittuvan ylimääräisen tiedon käyttämisen valvonnan oikeudellinen perusta johdetaan pakkokeinolain ja EPSAn valvontasäännöksistä, joita on tarkistettu sen myötä, kun salaisen tiedonhankinnan sääntelyä on uudistettu. Poliisipäälliköt vastaavat pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n 1 momentin mukaisesti ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettavasta laillisuusvalvonnasta omassa poliisiyksikössään kuten muunkin salaisen tiedonhankinnan valvonnasta. Lainsäädäntöä täydentävät Poliisihallituksen Salpa-määräys ja laillisuusvalvontaohje, joissa täsmennetään esimiesten, suoraan poliisipäälliköiden alaisuudessa toimivien oikeusyksiköiden ja Poliisihallituksen valvontavastuita ja -tehtäviä. Salpa-määräyksessä salaisen tiedonhankinnan valvonnan järjestäminen ja toteuttaminen on määritelty oikeusyksiköiden tehtäväksi.

Toiseksi oikeusyksiköissä laillisuusvalvontaa tekeville virkamiehille suunnattujen asiantuntijahaastattelujen ja niihin pohjautuvan analyysin perusteella on voitu havaita, että ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettava sisäinen laillisuusvalvonta kietoutuu vahvasti ja moniulotteisesti ylimääräisen tiedon elinkaaren hallinnan ympärille. Laillisuusvalvojien näkökulmasta ylimääräisen tiedon elinkaaren hallinnan keskeisimmät osa-alueet ovat salaisella pakkokeinolla kertyneen aineiston kategorisointi, ylimääräisen tiedon säilyttäminen ja ylimääräisen tiedon hävittäminen. Dokumentointi sekä sääntely ja sisäinen ohjeistus kattavat kauttaaltaan ylimääräisen tiedon elinkaaren hallintaa käsittelevän kokonaisuuden.

Kolmanneksi tutkimuksen normatiivisten ja laadullisten aineiden yhdistämisen lopputulemana ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettavassa sisäisessä laillisuusvalvonnassa ilmenee kaksi selvää kehittämistarvetta. Ensimmäinen niistä koskee ylimääräisen tiedon hallintaa, jota poliisissa ei toistaiseksi ole järjestetty ja ohjeistettu tiedonhallintalain edellyttämällä tavalla. Tässä yhteydessä tulee huomata, että tiedonhallintalaki asettaa yleiset vaatimukset ylimääräisen tiedon säilyttämiselle, kun sitä vastoin pakkokeinolain 10 luvun 57 § määrittelee ainoastaan tiedon hävittämisajankohdan. Tiedonhallintalain mukaisen menettelyn tarkoitus on turvata ylimääräistä tietoa sisältävien tietoaineistojen saatavuus, eheys ja luottamuksellisuus läpi ylimääräisen tiedon elinkaaren. Näistä etenkin kaksi ensin mainittua ovat perustavanlaatuisia edellytyksiä ylimääräiseen tietoon ja sen käyttämiseen kohdennettavalle laadukkaalle ja tehokkaalle valvonnalle.

Toinen kehittämistarpeista koskee ylimääräisen tiedon käyttämisen dokumentointia Salpa-järjestelmässä, jossa merkittävin osa salaisen tiedon-

hankinnan valvonnasta käytännössä tehdään. Nykyisellään ylimääräisen tiedon käyttämistä ei kirjata kyseiseen järjestelmään, minkä vuoksi laillisuusvalvojat ovat ylimääräisen tiedon käyttämisen suhteen tutkinnanjohtajilta saamiensa tietojen varassa. Tämä tekee tarkastusprosessista tarpeettoman epäluotettavan ja työlään, mikä tutkimustulosten perusteella näyttää vaikuttavan ratkaisevalla tavalla siihen, tehdäänkö ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettuja laillisuustarkastuksia poliisiyksiköissä. Edellä todetuin perustein ylimääräisen tiedon käyttämisen dokumentointia Salpa-järjestelmään voidaan pitää ehdottomana vaatimuksena asianmukaiselle ylimääräisen tiedon käyttämiseen kohdennettavalle valvonnalle.

Tutkimus täydentää aikaisempaa salaiseen tiedonhankintaan ja ylimääräisen tiedon käyttämiseen liittyvää tutkimusta tuomalla siihen mukaan laillisuusvalvonnallisen lähestymiskulman. Lisäksi se antaa poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille eväitä arvioida, kuinka ylimääräisen tiedon käyttämisen valvonnan edellytyksiä ja tasoa voidaan parantaa. Valvonnan kehittämistarpeita arvioitaessa on erityisesti huomioitava, että ylimääräisen tiedon käyttäminen tai sen käyttämättä jättäminen kytkeytyy välittömästi rikosprosessin asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen. Tältä osin on huomattava, että salaisessa tiedonhankinnassa etenkin eduskunnan oikeusasiamies on korostanut nimenomaisesti oikeusturvakysymysten merkitystä toiminnan erityisluonteen vuoksi. Ylimääräisen tiedon käyttämisen tulisi olla yhtä lailla valvottavissa kuin salaisen pakkokeinon käytön ja sillä saadun tiedon hyödyntämisen perusterikoksen selvittämisessä.

Tutkimus avaa myös väyliä jatkotarkastelulle. Esiin nousee ainakin seuraava kysymys: Kuinka esitutkintaprosessissa ylipäänsä huomioidaan tiedonhallintalain asettamat vaatimukset tiedonhallinnalle? Tutkimus on antanut vahvoja viitteitä siitä, etteivät tiedonhallintaan liittyvät haasteet rajoitu poliisissa ainoastaan ylimääräiseen tietoon. Asianmukainen tiedonhallinta on ensiarvoisen tärkeää asianosaisten yksityisyyden ja oikeusturvan kannalta, mutta samalla on huomioitava myös se, että kiihtyvän teknologisen kehityksen myötä esitutkinnassa hallinnoitavan datan määrä tulee lähivuosina entisestään kasvamaan.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Tälle käsitykselle antaa tukea Poliisihallituksen toimintaympäristöanalyysi, jossa käännetään katsetta tulevaisuuteen ja sen mukanaan tuomiin haasteisiin, ks. Poliisihallitus 2022e, s. 109–110.

LÄHTEET

Oikeuskirjallisuus

- Alastalo, Marja – Åkerman, Maria – Vaitinen, Tiina, Asiantuntijahaastattelu, s. 214–232 teoksessa Matti Hyvärinen (toim.), Tutkimushaastattelun käsikirja. Vastapaino 2017.
- Cameron, Iain, National Security and the European Convention on Human Rights. Kluwer Law International 2000.
- Eijkman, Quirine, A Socio-legal Perspective on Human Rights and Policing. Netherlands Quarterly of Human Rights 25(1) 2007, s. 5–20.
- Ervasti, Kaijus, Juristien haastatteleminen, s. 136–148 teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.), Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus 2021.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha, Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino 1998.
- Fredman, Markku, Pakkokeinoasiat Helsingin käräjäoikeudessa. Defensor Legis 3/2017, s. 353–367.
- Fredman, Markku, Rikosasianajajan käsikirja. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2021.
- Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen, Marko, Esitutkinta ja pakkokeinot. 6. uudistettu painos. Alma Talent 2020.
- Haapamäki, Juha, Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonnasta, s. 191–201 teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90 v. Eduskunnan oikeusasiamies 2010.
- Hankilanoja, Arto, Poliisin salainen tiedonhankinta. Talentum 2014.
- Heiskala, Juho, Pakkokeinolain mukaisen ylimääräisen tiedon käytöstä, s. 37–60 teoksessa Pekka Koponen – Raimo Lahti – Laura Kallioinen (toim.), Valikoituja kysymyksiä rikos- ja prosessioikeudesta III. Helsingin hovioikeus 2020.
- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu, Poliisilaki. Talentum 2012.
- Helminen, Klaus – Lehtola, Kari – Virolainen, Pertti, Uusi esitutkintalainsäädäntö. 2. uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus 1990.
- Henttonen, Pekka, Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen. Uudistettu laitos. Avain 2023.
- Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena, Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus 2006.
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2017.
- Hormia, Lauri, Todistamiskielloista rikosprosessissa I. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1978.
- Hsieh, Hsiu-Fang – Shannon, Sarah E., Three approaches to qualitative content analysis. Qual Health Res 15(9) 2005, s. 1277–1288.
- Ikonen, Tuomas, Salaisella pakkokeinolla kertyneen ylimääräisen tiedon käyttäminen. Defensor Legis 6/2019, s. 798–814.
- Ikonen, Tuomas, Ylimääräisen tiedon käyttäminen esitutkinnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä. Defensor Legis 6/2020, s. 942–957.
- Jonkka, Jaakko, Eräitä näkökohtia perusoikeuksien toteutumisesta erityisesti rikosprosessissa. Lakimies 8/1998, s. 1255–1270.
- Jonkka, Jaakko, Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 48/2004.

- Jonkka, Jaakko, Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta. *Oikeus* 36(3) 2007, s. 317–324.
- Juuti, Pauli – Puusa, Anu, Johdanto. Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan?, s. 9–20 teoksessa Pauli Juuti – Anu Puusa (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. 2. painos. Gaudeamus 2020.
- Kainulainen, Heini, Teemahaastattelut kriminologisessa tutkimuksessa, s. 17–26 teoksessa Heidi Lindfors (toim.), *Empiirinen oikeustutkimus. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja* 64/2004.
- Kainulainen, Heini, Poliisit ja rosvot, s. 51–80 teoksessa Antti Häkkinen – Mikko Salasuo (toim.), *Salattu, hävetty, vaiettu. Miten tutkia piilossa olevia ilmiöitä*. Vastapaino 2015.
- Keinänen, Anssi – Väättänen, Ulla, Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? *Edilex* 2015/7.
- Lahti, Raimo, Syyttäjä kriminaalipoliittisena ja eettisenä toimijana, s. 100–111 teoksessa Jussi Ohisalo – Matti Tolvanen (toim.), *Consilio Manuque – Yhtenäinen syyttäjälaitos 10 vuotta*. Joensuun yliopisto 2008.
- Launiala, Mika, Syyttömysolettamasta erityisesti esitutkinnan näkökulmasta. *Edilex* 2010/19.
- Lehtonen, Lasse, Potilaan yksityisyyden suoja. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2001.
- Leinonen, Minna – Otonkorpi-Lehtoranta, Katri – Heiskanen, Tuula, Kyselyhaastattelu, s. 87–110 teoksessa Matti Hyvärinen – Pirjo Nikander – Johanna Ruusuvuori (toim.), *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Vastapaino 2017.
- Lohse, Mikael – Viitanen Marko, Johdatus tiedusteluun. *Alma Talent* 2020.
- Metsäranta, Tuomas, Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. *Turun yliopisto* 2015.
- Mäenpää, Olli, Laillisuusvalvonnan haasteet. *Lakimies* 7–8/2009, s. 1094–1105.
- Mäenpää, Olli, *Julkisuusperiaate*. 3. uudistettu painos. *Alma Talent* 2016.
- Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. *Edilex* 2015/45.
- Niemi, Johanna – de Godzinsky, Virve-Maria, *Telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos* 2009.
- Patton, Michael Quinn, *Research & Evaluation Methods*. 3. edition. Sage Publications 2002.
- Pellonpää, Matti – Tapanila, Antti – Pölönen, Pasi – Gullans, Monica, *Euroopan ihmisoikeussopimus*. *Alma Talent* 2018.
- Pfadenhauer, Michaela, *At Eye Level: The Expert Interview – a Talk between Expert and Quasi-expert*, s. 81–98 teoksessa Alexander Bogner – Beate Littig – Wolfgang Menz (toim.), *Interviewing Experts*. Springer 2009.
- Puusa, Anu, Haastattelutyyppit ja niiden metodiset ominaisuudet, s. 103–118 teoksessa Anu Puusa – Pauli Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. 2. painos. Gaudeamus 2020. (Puusa 2020a)
- Puusa, Anu, Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin, s. 145–156 teoksessa Anu Puusa – Pauli Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. 2. painos. Gaudeamus 2020. (Puusa 2020b)
- Pölönen, Pasi, *Salaiset pakkokeinot*. Kauppakaari 1997.

- Pölönen, Pasi, Henkilötodistelu rikosprosessissa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003. (Pölönen 2003a)
- Pölönen, Pasi, Salaisten pakkokeinojen ongelmakohtia, s. 365–386 teoksessa Risto Haavisto (toim.), Matkalla pohjoiseen. Professori Jyrki Virolaisen juhlakirja 26.2.2003. Lapin yliopisto 2003. (Pölönen 2003b)
- Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Todistelu oikeudenkäynnissä. Tietosanoma 2015.
- Rautio, Jaakko – Frände, Dan, Todistelu. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun kommentaari. Edita 2016.
- Reybold, L Earle – Lammert, Jill D – Stribling, Stacia M, Participant selection as a conscious research method: thinking forward and the deliberation of ‘Emergent’ findings. *Qualitative Research* 13(6) 2013, s. 699–716.
- Riekinen, Juhana, Todisteiden hyödyntämiskiellot rikosprosessissa – teoreettinen perusta ja oikeustila Suomessa. *Oikeustiede–Jurisprudentia* 2014:XLVII, s. 119–202.
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi 2018.
- Viitanen, Marko, Valvojen valvonta – mahdoton tehtävä? Katsaus poliisin valvonta- ja tutkintajärjestelyihin. *Oikeus* 33(1) 2004, s. 88–100.
- Viljanen, Veli-Pekka, Yksityiselämän suoja (PL 10 §), s. 389–411 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2011.
- Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi, Rikosprosessin perusteet. Rikosprosessioikeus I. WSOY 2003.
- Viuho, Minna – Jokinen, Anniina, Miten tutkia ihmiskauppaa: metodologisia ja eettisiä kysymyksiä, s. 121–135 teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.), *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus 2021.
- Voutilainen, Tomi – Sariola, Meri, Tiedonhallinnan vastuut kuntien jätehuollon järjestämisessä. *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2019, s. 8–29.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 22/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 52/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistamiseksi.
- HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilain uudistamiseksi.
- HE 14/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 198/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

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

HE 284/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 217/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.

Valiokuntien lausunnot

PeVL 36/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 66/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 67/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 32/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 33/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 18/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta.

PeVL 49/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 98/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.

Valiokuntien mietinnöt

LaVM 44/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä esitutkintalain ja pakkokeinolain uudistamiseksi.

LaVM 17/2013 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVM 4/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

Muut kotimaiset virallislähteet

EOA 2011, Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2011.

EOA 2014, Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2014.

EOA 2018, Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2018.

- EOA 2019, Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2019.
- EOA 2020, Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2020.
- EOA 2021, Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2021.
- KM 2009:2, Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö.
- Oikeusministeriö 2016, Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen. Oikeusministeriön julkaisuja 41/2016.
- Poliisihallitus 2018, Poliisihallituksen 13.7.2018 antama määräys poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta.
- Poliisihallitus 2020a, Poliisihallituksen 27.5.2020 antama ohje sisäisestä valvonnasta.
- Poliisihallitus 2020b, Poliisihallituksen 15.12.2020 antama ohje sisäisestä laillisuusvalvonnasta poliisissa.
- Poliisihallitus 2020c, Poliisihallituksen 3.2.2020 antama kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2019.
- Poliisihallitus 2021a, Poliisihallituksen 24.2.2021 antama kertomus sisäisen tarkastuksen toiminnasta vuonna 2020.
- Poliisihallitus 2021b, Poliisihallituksen 2.3.2021 antama kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2020.
- Poliisihallitus 2021c, Poliisihallituksen työjärjestyksestä 26.5.2021 annettu määräys.
- Poliisihallitus 2022a, Poliisihallituksen 26.1.2022 antama ohje poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnasta.
- Poliisihallitus 2022b, Poliisihallituksen 7.3.2022 antama kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2021.
- Poliisihallitus 2022c, Poliisihallituksen 25.10.2022 antama määräys poliisin tiedonhallintapolitiikasta 2022–2027.
- Poliisihallitus 2022e, Toimintaympäristöanalyysi. Osa 1/2. Ulkoinen toimintaympäristö. Poliisihallituksen julkaisusarja 4/2022.
- Poliisihallitus 2023a, Poliisihallituksen 30.1.2023 antama suunnitelma poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan painopisteistä 2023.
- Poliisihallitus 2023b, Poliisihallituksen 9.3.2023 antama kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2022.
- Sisäasiainministeriö 2009, Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä. Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet. Sisäasiainministeriö 2009.
- Sisäasiainministeriö 2013, Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013.
- Sisäministeriö 2020, Sisäministeriön 5.8.2020 antama ohje laillisuusvalvonnasta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla.
- Sisäministeriö 2022, Selvitys poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahojen riittävyyteen liittyvistä tekijöistä. Sisäministeriön julkaisuja 2022:24.
- Sisäministeriö 2023, Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet. Selvityshenkilön loppuraportti. Sisäministeriön julkaisuja 2023:19.
- Valtiovarainministeriö 2022, Tiedonhallintalautakunnan arviointikertomus 2020–2021. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:8.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Korkein oikeus

KKO 1995:44
KKO 2004:79
KKO 2007:7
KKO 2007:58
KKO 2016:17
KKO 2019:36
KKO 2020:95

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2005:89
KHO 2007:64
KHO 21.5.2010 nro 3899/1/08
KHO 2015:15
KHO 2016:207

Hovioikeudet

Turun HO 2019:1
Helsingin HO 12.3.2021 nro 19/2181
Vaasan HO 2017:3

Käräjäoikeudet

Helsingin KäO 31.8.2020 R 20/1523

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset

AOA 200/4/01 (21.10.2003)
AOA 2396/2/02 (28.9.2004)
AOA 1616/4/06 (6.6.2006)
AOA 3484/4/10 (28.2.2011)
AOA 1514/2/12 (11.12.2012)
EOA 1649/2/15 (18.7.2017)

EOA 13/2/16 (8.11.2017)
EOAK/188/2018 (19.9.2019)
EOAK/4552/2018 (7.10.2019)
EOAK/6051/2018 (2.12.2019)
EOAK/4602/2020 (1.2.2021)
EOAK/1762/2020 (17.8.2021)
EOAK/663/2022 (24.3.2022)
EOAK/2017/2021 (10.10.2022)
EOAK/6912/2021 (30.11.2022)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Klass ym. v. Saksa, 5029/71 (6.10.1978)
Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, 8691/79 (2.8.1984)
Ekbatani v. Ruotsi, 10563/83 (26.5.1988)
Schenk v. Sveitsi, 10862/84 (12.7.1988)
Nideröst-Huber v. Sveitsi, 18990/91 (18.2.1997)
Amann v. Sveitsi, 27798/95 (16.2.2000)
Khan v. Yhdistynyt kuningaskunta, 35394/97 (12.5.2000)
Parris v. Kypros, 56354/00 (4.7.2002)
Matheron v. Ranska, 57752/00 (29.3.2005)
Ramanauskas v. Liettua, 74420/01 (5.2.2008)
Natunen v. Suomi, 21022/04 (31.3.2009)
Janatuinen v. Suomi, 28552/05 (8.12.2009)
Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, 26839/05 (18.5.2010)
Uzun v. Saksa, 35623/05 (2.10.2010)
Nusret Kaya ym. v. Turkki, 43750/06, 43752/06, 32054/08, 37753/08 ja 60915/08
(22.4.2014)
Zakharov v. Venäjä, 47143/06 (4.12.2015)
D.L. v. Bulgaria, 7472/14 (19.5.2016)

LYHENTEET

AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EPSA	valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014)
HE	hallituksen esitys
HO	hovi oikeus
julkisuuslaki	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
KäO	käräjäoikeus
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PKL	pakkokeinolaki (806/2011)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RL	rikoslaki (39/1889)
Salpa-järjestelmä	salaisten tiedonhankintakeinojen asianhallintajärjestelmä
Salpa-määräys	poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta 13.7.2018 annettu määräys
Salpa-valvoja	salaisten tiedonhankintakeinojen valvoja
Salpa-valvonta	salaisten tiedonhankintakeinojen asianhallintajärjestelmässä tehtävä valvonta
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
tiedonhallintalaki	laki julkisen hallinnon tiedon hallinnasta (906/2019)
vp	valtiopäivät

INTERNAL OVERSIGHT OF THE LEGALITY OF THE USE OF SURPLUS INFORMATION ACCUMULATED BY COVERT COERCIVE MEANS – CURRENT STATE AND DEVELOPMENT NEEDS

This article examines the use of the surplus information gathered by covert coercive means in the context of the internal legality control of police. The goal is to better understand the special features and potential development needs of the internal legality control of police through practical observations of officials carrying out the internal oversight of legality and the related legal basis for this.

According to section 2.3 of the Constitution of Finland (731/1999), the exercise of public powers shall be based on an Act, and in all public activity, the law shall be strictly followed. In addition, section 22 of the Constitution obliges public authorities to guarantee the observance of basic rights and liberties and human rights. In a democratic state governed by the rule of law, it is vital that there is genuine confidence in public authorities' fulfilment of the requirements imposed on them. A prerequisite for achieving and maintaining trust is the credible oversight of legality over the exercise of public authority.

The covert coercive means used in criminal investigations must be at the core of the control of legality because such means interfere deeply with basic rights and liberties and human rights and are carried out without the knowledge of the target persons. The importance of the internal oversight of legality is also emphasised because the powers regarding covert coercive means have, through regulation, extended to areas that are increasingly difficult to oversee. In addition, the provisions are partly incomplete and open to interpretation.

One of the most difficult issues concerning the use of covert coercive means, and the related interference with basic rights and liberties and human rights, has been the problem of limiting the use of "extra information" accumulated in information gathering. Such surplus information, referred to in Chapter 10, Section 55 of the Coercive Measures Act (806/2011) – hereafter the CMA – may be used in another criminal case as evidence in favour of guilt only in situations which meet the conditions defined in section 56. However, there are no restrictions on the use of surplus information, for example, to direct police activities.

This article poses the following research questions: 1) What is the legal basis for internal legality control targeted at the use of surplus information? 2) From the perspective of those who conduct the internal oversight of

legality, which issues are central to the supervision of the use of surplus information? 3) What are the practical or legislative development needs related to the internal oversight of legality when observing the use of surplus information? The first question is analysed by means of legal dogmatics. Furthermore, the second question is approached by means of qualitative research, specifically interviewing four officials who conduct the internal oversight of the legality of secret intelligence gathering. Finally, by opening up a dialogue between the legal and qualitative approaches, a conclusion is drawn as to the possible practical or legislative development needs associated with the internal oversight of the legality of the use of surplus information.

Based on the findings of the study, it can be concluded that the legal basis for the use of surplus information from the perspective of the internal oversight of legality comes from the regulation of the CMA and the Decree on Criminal investigation, Coercive Measures and Secret Intelligence Gathering (122/2014). Such regulation has been revised and updated as the regulation of secret intelligence gathering has been reformed. There is a sufficient legal basis for control activities. Furthermore, the National Police Board's regulation of secret intelligence gathering and instruction of internal legality control specifies responsibilities and duties of the National Police Board, local judicial units and superiors.

Expert interviews with officials who conduct the internal oversight of legality in judicial units and the subsequent analysis of these reveal that the internal oversight of the legality of the use of surplus information is strongly and multidimensionally intertwined with the management of the life cycle of surplus information. The life cycle management of surplus information includes the following three key areas: the categorisation of material accumulated by covert coercive means, the management of surplus information and the destruction of surplus information. In addition, documentation, regulation and internal instructions are continual factors in life cycle management.

When the normative elements and the results of the qualitative part are combined, there are two clear development needs regarding the internal oversight of the legality of the use of surplus information. One is related to the management of the life cycle of surplus information, which is essential for targeting the internal oversight of legality. Based on the research results, the processing and management of surplus information has not been arranged and instructed as required by the Act on Information Management in Public Administration (906/2019). That Act sets general requirements for the management of surplus information, whereas chapter 10,

section 57 of the CMA defines the time of destruction of the information. The procedure described above ensures the availability, integrity and confidentiality of surplus information. The first two are fundamental prerequisites for high-quality and effective internal oversight of legality of surplus information and its use.

The second development need concerns the documentation of the use of surplus information in the case management system for secret intelligence gathering (Salpa). Currently, only surplus information provided outside the criminal investigation is documented in the system. This itself does not yet indicate whether the information has been used in accordance with Chapter 10, Section 56 of the CMA. Hence, the legality supervisor has to acquire a statement regarding the use of information from the head investigator on a case-by-case basis. This makes the audit process unnecessarily laborious, which has significantly contributed to the fact that police units do not appear to have conducted inspections concerning the use of surplus information.

The study complements previous research related to secret intelligence gathering and the use of surplus information by introducing an internal oversight of legality approach to it. The study also provides information to the police and other criminal investigation authorities to assess how to improve the conditions and level of the internal oversight of the legality of the use of surplus information. It must be considered that the use of surplus information does not only concern the legal protection of the subject of covert coercive means but also the legal protection of the parties involved in another crime. Therefore, the use of surplus information is subject to a heightened need for oversight of legality, and it should be as controllable as the use of covert coercive means and the use of information obtained in the investigation of a basic crime.

