

Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonnasta

Viranomaisten toiminta ja niiden asiakirjat ovat yleensä julkisia kaikille tai ainakin asianosaisille. Tästä julkisuudesta on kuitenkin eriasteisia poikkeuksia. Poliisin salainen tiedonhankinta on eräs esimerkki tällaisesta viranomaistoiminnasta.

Poliisin salainen tiedonhankinta ei sinällään ole vakiintunut tai tarkkarajainen termi. Seuraavassa sillä tarkoitetaan ensinnäkin pakkokeinolain 5a luvussa säädeltyjä rikosten esitutkinnaissa käytettyjä pakkokeinoja eli telekuuntelua, televalvontaa, matkapuhelimen sijaintitiedon hankkimista ja teknistä tarkkailua (kuuntelu, katselu, seuranta). Toiseksi salaista tiedonhankintaa on näiden tiedonhankintakeinojen käyttö rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi, josta säädetään poliisilaisissa. Vielä tähän ryhmään kuuluvat peitetoiminta, valeosto ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen.

Salaisen tiedonhankinnan käsitettä on käytetty tuoreessa esitutkinta- ja pakkokeinolakitöimikunnan mietinnössä (OMKM 2009:2). Toimikunta ehdottaa säädettäväksi uusia salaisia pakkokeinoja ja tiedonhankintakeinoja, jotka osin perustuisivat jo käytössä oleviin keinoihin, mutta osin olisi kysymys kokonaan uudesta sääntelystä. Niitä olisivat tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, peitelty tiedonhankinta, henkilön tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, valvottu läpilasku ja tietolähteen ohjattu käyttö. Lisäksi salaiseen tiedonhankintaan luettaisiin ehdotuksen mukaan kuuluvaksi tarkkailu.

Oikeusasiamies saa sisäasiainministeriöltä vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Vastaavat selvitykset saadaan myös tullilta, puolustusvoimilta ja rajavartiolaitokselta. Lisäksi sisäasiainministeriö antaa oikeusasiamiehelle kertomuksen peitetoiminnan, valeoston ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen käytöstä. Käytännössä sisäasiainministeriö antaa yhden kertomuksen salaisesta tiedonhankinnasta; salassapitosyistä kertomus ei kaikilta

osin ole julkinen. Korostettakoon jo tässä vaiheessa, ettei raportointivelvollisuus suinkaan kata läheskään kaikkea poliisin salaista tiedonhankintaa.

Salaisen tiedonhankinnan valvontaa pidetään oikeusasiamiehen erityistehtävänä. Tästä ei kuitenkaan ole säädetty kertomusten lisäksi mitään. Tämä valvonta onkin käytännössä yhtä paljon otettu erityistehtäväksi kuin että se olisi oikeusasiamiehelle annettu. Sääntelemättömyys on antanut oikeusasiamiehelle suuren harkintavallan siitä, miten valvontaa toteutetaan. Tämän "vapauden" käänttöpuolena on tehtävän sisällön määrittelyn vaikeus.

Seuraavassa käsittelen eräitä – en missään nimessä kaikkia – salaisen tiedonhankinnan ja varsinkin sen valvonnan erityispiirteitä ja ongelmia. Näkökulmana on nimenomaan poliisin salainen tiedonhankinta. Kysymys ei ole siitä, etteivätkö muutkin viranomaiset ansaitse huomiota, vaan että (näitä keinoja eniten käyttävänä viranomaisena) poliisia koskeva tarkastelu riittää antamaan riittävää kuvaa valvonnan erityispiirteistä. Yksityiskohtaisempaa kuvaa tilanteesta haluava voi tutustua oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin, joissa on vuodesta 1995 lähtien ollut erillinen jakso puheena olevista keinoista (saatavilla sähköisenä vuodesta 2001 lähtien oikeusasiamiehen verkkosivuilta www.oikeusasiamies.fi).

Oikeusturvakysymykset ovat salaisten pakkokeinojen erityisluonteestakin johtuen korostetun tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta. Näiden keinojen käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille sen lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen pakkokeinojen käyttöä että sen jälkeen. Oikeussuojajärjestelmän keskeisiä osia ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta sekä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

Hyvä laki on oikeusturvan perusedellytys

Perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tähän vaatimukseen nähden olisi tärkeää, että laki – jota pitäisi tarkoin noudattaa – olisi selkeä. Kuitenkin on yleisesti tunnustettu, että salaista tiedonhankintaa koskeva sääntelykenttä on vuosien saatossa tehtyjen osittaisuudistusten ja toimivaltuuksien lisäysten johdosta muodostunut hajanaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi. Muun muassa tämän vuoksi onkin aloitettu laajan lainsäädäntöuudistuksen valmistelu. Edellä jo mainittu esitutkinta- ja pakkokeinolakitöimikunta antoi keväällä 2009 mietintönsä, jonka yksi painopiste oli juuri salainen tiedonhankinta.

Itse tuossa työssä mukana olleena olen hiukan jäävi arvioimaan tulosta. Joka tapauksessa ainakin sääntelyn vaikeus kävi selväksi. Tavoitteena ollut lainsäädännön selkeyttäminen ei kaikilta osin onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla, ainakaan vielä toimikunnalta. Työhön käytettävissä olleen ajan rajallisuus johti siihen, että ehdotus perustuu pitkälti nykyisen lainsäädännön rakenteille eikä täysin uusiin lähtökohtiin perustuvan lainsäädännön kehittälylle ollut mahdollisuuksia. Esimerkiksi tekniikkaneutraalia sääntelyä on kaivattu, mutta mitään konkreettisia malleja tästä ei tullut esiin. Voi kyllä kysyä, miten tekniikkaneutraali sääntely käytännössä yhdistettäisiin pakkokeinolainsäädännöltä vaadittavaan tarkkarajaisuuteen. Lisäksi ehdotuksessa on tartuttu useisiin nykyisiin (käsitykseni mukaan vaikeutensa vuoksi) sääntelemättä jätettyihin kysymyksiin. Tämänkään vuoksi ei mielestäni voida odottaa, että niistä selvittäisiin kovin yksinkertaisilla ratkaisuilla – esimerkkinä ylimääräisen tiedon käyttö sekä peitetoiminnan ja valeoston asianosaisjulkisuus. Toisaalta ajatuksissa on käynyt, onko aina vain yksityiskohtaisempaan ja pienipiirteisempään sääntelyyn johtava tie kuljettu loppuun. Kilpajuoksussa tekniikan kehittymisen kanssa lainsäädäntö jää aina toiseksi. Monissa eurooppalaisissa maissa on katsottu voitavan selvittää huomattavasti kevyemmällä sääntelyllä esimerkiksi peitetoiminnassa. Tosin tiedossani ei ole, että näitä ratkaisuja olisi juuri testattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

Lainsäädännön uudistamisen tarve on joka tapauksessa selvä. Se on tarpeellista erityisesti toimenpiteiden kohteiden mutta myös lakia käytännössä soveltavien viranomaisten oikeusturvan kannalta. Mitä tulkinnanvaraisempaa lainsäädäntö on, sitä vaativampaa on myös laillisuusvalvonta ja sitä enemmän viranomaiset kokemusten mukaan haluavat tulkintatukea myös laillisuusvalvojilta. Onkin esitetty, että oikeusasiamies on tarkastellut ratkaisuissaan varsin vaikeitaakin laintulkintakysymyksiä, joiden tulkinta luontevammin sopisi tuomioistuinten (Niemi – de Godzinsky: Telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmä, Optulan tutkimuksia 243). Tähän voi sinänsä jossain määrin yhtyä. Kysymys on toisaalta ainakin osin ongelmista, jotka eivät voi tai erittäin epätodennäköisesti tulevat tuomioistuinten ratkaistavaksi.

Oma-aloitteista valvontaa on korostettu

Oikeusasiamiehen toiminta koostuu pääosin kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinnasta sekä tarkastuksista. Kantelut vievät leijonanosan työpanoksesta.

Salaisen tiedonhankinnan kohdalla tilanne on toinen. Kanteluita tulee hyvin vähän, käytännössä muutama vuodessa ja nekin telepakkokeinojen käytöstä. Tämä johtunee ainakin osin toimenpiteiden luonteesta. Ollakseen tehokasta tiedonhankinnan tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Tästä syystä toimenpiteiden kohteiden mahdollisuu-

.....

det reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat yleensä vähäisemmät kuin ”tavallisten” pakkokeinojen kohdalla, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon. On myös mahdollista jättää (tuomioistuimen luvalla) jälkikäteenkään ilmoittamatta telepakkokeinon käytöstä sen kohteelle. Peitetoiminta ja valeostot eivät ilmeisestikään ole tulleet niiden kohteiden tietoon. Tätä kirjoitettaessa tosin kahta poliisimiestä syytetään virkavelvollisuuden rikkomisesta valeoston yhteydessä, ja ainakin tiedotusvälineiden mukaan valeoston kohteet ovat tulleet asiasta tietoisiksi. Peitetoiminnasta ja valeostosta ilmoittamisesta ei joka tapauksessa ole säädetty. Tämän ilmeisen puutteen korjaamiseksi esitutkinta- ja pakkokeinolakitöimikunta esittääkin ilmoitusvelvollisuutta (ei kylläkään poikkeuksetonta) myös näistä toimenpiteistä.

Tosin esimerkiksi telekuuntelun tai televalvonnan ilmoittamatta jättäminen on nykyään varsin harvinaista. Tähän nähden on huomionarvoista, että näiden telepakkokeinojen käytöstä kannellaan erittäin vähän.

Poliisilta, tullilta, rajavartiolaitokselta ja puolustusvoimilta saatavat kertomukset niiden käytöstä salaisesta tiedonhankinnasta ovat tärkeä osa tuon toiminnan valvontaa. Ne eivät kuitenkaan yksistään riitä. Kun salaisen tiedonhankinnan kohteilla on normaalia heikommat mahdollisuudet itse reagoida pakkokeinojen käyttöön ja kun toiminta muutoinkaan ei ole ulospäin erityisen läpinäkyvää, on katsottu olleen syytä panostaa normaalia enemmän tarkastuksiin ja muuhun oma-aloitteeseen toimintaan, esimerkiksi läpi vuoden jatkuvaan yhteydenpitoon varsinkin keskusrikospoliisin ja poliisin ylijohdon kanssa. Oikeusasiamies ei siten ole tyytynyt passiivisesti vastaanottamaan sisäasiainministeriön ja muiden toimijoiden kertomuksia, vaan mahdollisia ongelmakohtia on pyrityt – resurssien puitteissa – oma-aloitteisesti haarukoimaan ja selvittämään.

Oikeusasiamies ja tuomioistuimet

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Oikeusasiamiehen valvontavalta ulottuu kuitenkin myös tuomioistuihin. Kun keskeinen osa telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun oikeussuojajärjestelmää on, että näiden keinojen käyttöön tarvitaan tuomioistuimen lupa, on ollut selvää, että oikeusasiamies on ollut kiinnostunut tuomioistuinten toiminnasta. Tuomioistuimethan eivät anna oikeusasiamiehelle mitään kertomusta, vaan niiden kohdalla tietoa on itse haettava. Tosin sisäasiainministeriön kertomuksesta käy luonnollisesti ilmi myös tuomioistuihin koskevia tilastotietoja. Sen lisäksi kertomuksessa myös arvioidaan tuomioistuinten toimintaa, tosin varsin satunnaisesti. Peitetoiminnasta ja valeostosta päättämisessä tuomioistuimilla ei ole roolia.

.....

Oikeusasiamies ei tietenkään voi ohjata tuomioistuimia sitovin ennakkopäätöksin tai velvoittavin laintulkinnoin. Käräjäoikeuksiin on joka tapauksessa tehty telepakkokeinoasioihin keskittyviä tarkastuksia, mutta niiden luonne on ollut varsin keskusteleleva. Tarkastuksilla halutaan saada tietoa tuomareiden kokemuksista ja lisäksi kiinnittää heidän huomiotaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tekemiin havaintoihin. Kuten yleensäkin, myös tässä oikeusasiamiehen toiminnan vaikutus perustuu nimenomaan siihen, että kannanotot pyritään perustelemaan hyvin. Perinteiseen tuomioistuinten laillisuusvalvontaan verrattuna on varmasti menty varsin pitkälle, joskin pitäen mielessä, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet ja niillä on tässä tehtävässään laaja harkintavaltta laintulkinnan suhteen. Tämän ei ole kuitenkaan katsottu estävän laillisuusvalvojan ongelmallisina pitämien tulkintojen ja käytäntöjen esille ottamista. Samalla on voitu levittää käräjäoikeuksissa tietoa erilaisiin ongelmiin kehitetyistä ratkaisumalleista. Todettakoon, että ei myöskään ole harvinaista, että tuomarit ottavat yhteyttä oikeusasiamiehen kansliaan keskustellakseen laintulkintakysymyksistä. Tällöin ei tietenkään voida antaa mitään lupaa tai jälkikäteishyväksyntää jollekin tietylle ratkaisulle, mutta mikään ei estäne keskustelemasta siitä, millaisia tulkintoja tietyntyyppisissä asioissa on esiintynyt.

Käsitykseni on, että oikeusasiamiehen toiminnalla on ollut selvästi vaikutusta tuomioistuihin. Ensinnäkin mainittakoon muutos pakkokeinohakemusten käsittelytavassa. Osassa käräjäoikeuksia oli käytäntönä käsitellä telepakkokeinohakemuksia puhtaasti kirjallisessa menettelyssä. Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio esittämän arvostelun jälkeen alettiin noudattaa lainmukaista menettelytapaa, joka edesauttaa pakkokeinoasian perusteellista käsittelyä ja näin osaltaan varmistaa oikeusturvaa. Mielestäni tätä selvästi tärkeämpää on se, että tapaukset, joissa tuomioistuin antaa luvan olla kokonaan ilmoittamatta pakkokeinosta sen kohteelle, ovat vähentyneet erittäin merkittävästi. Näin tapahtui sen jälkeen, kun apulaisoikeusasiamies Rautio omasta aloitteestaan selvitti käytäntöä ja havaitsi sen ongelmalliseksi. Ilmoittaminen (yhden vuoden) määräajan puitteissa on lain mukaan pääsääntö, ja poikkeuksia tulisi tehdä vain välttämättömissä tapauksissa. Näin siksi, että oikeusvaltiossa voi olla salaista viranomaistoimintaa ja varsinkin kokonaan kohteelta salaista pakkokeinojen käyttöä vain hyvin rajoitetusti. Kun kohteelle ilmoitetaan jälkikäteen pakkokeinon käytöstä, hänellä on halutessaan mahdollisuus saattaa viranomaistoiminnan lainmukaisuus arvioitavaksi. Jos hän ei pakkokeinosta tiedä, tämä erittäin keskeinen osa oikeusturvaa jää pois. Käsitykseni mukaan ennen apulaisoikeusasiamiehen päätöstä tuomioistuimissa ei aina ollut nähty asian todellista merkitystä, vaan poliisin hakemuksia oli hyväksytty rutiiniluontoisesti ja osin heikoin perustein. Jatkossakin ilmoittamatta jättämisiä seurataan ainakin tilastotasolla ja tarvittaessa niitä selvitetään omana aloitteena.

Tuomioistuinten tarkastuksilla hyvin keskeinen keskustelunaihe ovat olleet päätösten perustelut. Tarkastushavaintojen perusteella ei mikään yllätys ollutkaan korkeimman oikeuden en-

nakkoratkaisu KKO 2007:7. Tuossa ratkaisussa KKO kumosi tekniseen kuunteluun myönnettyjä lupia. Samantyyppiset, hyvin kaavamaisesti perustellut lupapäätökset eivät laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen mukaan olleet erityisiä poikkeustapauksia. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että lupia olisi yleisesti myönnetty ilman laissa säädettyjä edellytyksiä. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että kirjallisen hakemuksen lisäksi suullisesti esitettyjä perusteluja ei ole kirjattu. Tällainenkin menettely on hyvin ongelmallinen, sillä luvan myöntämisen perusteet tulisi tietysti kirjata muun muassa päätösten kontrolloitavuuden takia.

Oikeusasiamiehen tarkastushavaintojen kanssa hyvin yhteneväisiin tuloksiin tulivat myös Niemi ja de Godzinsky edellä jo mainitussa Optulan tutkimuksessa. Heidän mukaansa lupapäätösten perustelut olivat valtaosaltaan melko kaavamaisia. Pelkkä poliisin ilmoittama perusteltu epäily siitä, että tiettyä henkilöä on syytä epäillä rikoksesta, oli 5 %:ssa tapauksista hakemuksen perusteena.

On kuitenkin huomattava, että tuon tutkimuksen aineisto oli marraskuulta 2005. Omien havaintojeni mukaan päätösten (ja hakemusten) perustelut ovat tuosta ajankohdasta kehittyneet. Lisäksi mainittu KKO:n ratkaisu käsitykseni mukaan edelleen herätteli myös tuomareita. Ratkaisussaan KKO korosti muun muassa, että tuomioistuimen tehtävä on pakkokeinohakemusta käsitellessään huolehtia epäilyn oikeusturvasta. Tuomioistuimen tulee selvittää ne tosiasiatiedot, joihin rikosepäilyn väitetään perustuvan. Pelkkää vaatimuksen esittävän virkamiehen viittausta tutkinnassa saatuihin tietoihin tai hänen niiden perusteella tekemäänsä johtopäätöstä ei voida pitää riittävänä selvityksenä telepakkokeinon käyttöedellytysten täyttymisestä. Vaatimuksen tueksi tulee esittää konkreettisia seikkoja, joiden perusteella tuomioistuimen on mahdollista tehdä yksittäistapauksessa arvio siitä, ylittyykö "syytä epäillä" -kynnys.

Käsitykseni mukaan ei ole oikeutettua puhua tuomioistuimista "kumileimasimina" eli että käräjäoikeudet asiaa tarkemmin tutkimatta hyväksyisivät kaikki poliisin vaatimukset. Sen sijaan poliisin puolelta tulee edelleen palautetta siitä, että tuomioistuinten asiantuntemuksessa on toivomisen varaa. Tavallisissa tapauksissa, esimerkiksi matkapuhelimen telekuuntelussa, ei ole ongelmia, mutta tietoverkkomaailmaan siirryttäessä asian ratkaiseminen voi asettaa erityisvaatimuksia tuomarin asiantuntemukselle. Sama koskee tietysti myös laillisuusvalvontaa. Joskus oma tekninen tietämys tuntuu kovin riittämättömältä.

Mielenkiintoista keskustelua tullaan varmasti käymään esitutkinta- ja pakkokeinolakitoimikunnan ehdotuksesta, jonka mukaan peitetoiminnan ja valeoston käyttöön pitäisi eräin poikkeuksin saada lupa tuomioistuimelta. Nykyäänhän näiden keinojen käyttämisestä päättää täysin itsenäisesti poliisi. Optulan edellä mainitussa telepakkokeinoja koskeneessa tutkimuksessa puolestaan esitettiin eräinä vaihtoehtoina julkisen asiamiehen käyttöalan lisäämistä (Ruotsin

mallin mukaisesti telekuunteluun) ja/tai antamalla syyttäjälle tehtäviä lupaprosessissa. Esi-
tutkinta- ja pakkokeinolakitointikunta ei tällaisia muutoksia ehdottanut.

Poliisin sisäinen valvonta on kohentunut

Oikeusasiamiehen toiminnan yhtenä päätavoitteena on ollut parantaa poliisin sisäistä val-
vontaa. Ainakin telepakkokeinojen kohdalla tilanne onkin kohentunut huomattavasti. Erityisen
tärkeä edistysaskel valvonnassa oli SALPA-asianhallintajärjestelmän käyttöönotto loppuvuo-
desta 2004. Kaikki telepakkokeinot kirjataan SALPAan, joten nykyään on saatavissa luotetta-
vat tiedot käytetyistä telepakkokeinoista. Järjestelmän kautta telepakkokeinojen käyttöä myös
pystytään valvomaan jopa reaaliaikaisesti. Käsitökseni mukaan ylipäätään toimintojen keskit-
täminen keskusrikospoliisin kautta tapahtuvaksi on tuonut toimintaan ja sen valvontaan laa-
tua ja systemaattisuutta.

Muutokseen olikin aihetta. Sisäasiainministeriön asettama selvitysmies, oikeuskansleri Jaakko
Jonkka totesi marraskuussa 2004 muun muassa seuraavaa: "Alkuvuosina jälkivalvonta ei toi-
minut tarkoitetulla tavalla. Poliisiyksiköt jättivät lähettämättä tietoja sisäasiainministeriöön ja
tämä puolestaan raportoi oikeusasiamiehelle ylimalkaisesti. Katson, että poliisi kaikilla organi-
saation tasoilla laiminlöi tuossa vaiheessa valvontavelvollisuutensa hämmästyttävällä tavalla,
mikä on rapauttanut koko valvontajärjestelmän uskottavuutta. Eduskunnan oikeusasiamiehen
kansliasta on toistuvasti jouduttu siihen puuttumaan, samoin eduskunnan valiokunnista."
Oman näkemykseni mukaan kysymys oli ainakin osaksi siitä, että kun toiminta voimakkaasti
laajeni, valvontaa ei kehitetty tämän kasvun vaatimalla tavalla.

Nykyään telepakkokeinojen valvontarakenteet ovat siis kuitenkin suhteellisen hyvässä kun-
nossa. Niiden osalta on kysymys enemmänkin siitä, kuinka paljon on syytä ja kuinka paljon
halutaan uhrata resursseja erilliseen valvontaan. Keskeisellä sijalla on tässäkin normaaliin
esimiestyöhön kuuluva alaisten valvonta ja tukeminen. Tällä hetkellä poliisilaitoksilla valvon-
nan taso vaihtelee paljonkin, samoin mitä ilmeisimmin valvojien asiantuntemus.

Peitetoiminnassa, valeostossa ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisessä sisäinen val-
vonta ei ole kehittynyt yhtä hyvin. Erityisesti poliisin ylijohdolta olisi odottanut aktiivisempaa
roolia. Ainakin toiminnan alkuvuosina valvonta jäi pitkälti keskusrikospoliisin sisäiseksi. Sinän-
sä keskusrikospoliisissa panostettiin varsinkin peitetoiminnan päätöksenteko- ja dokumen-
tointiprosesseihin. Voi kuitenkin kysyä, kuinka uskottavasti keskusrikospoliisi itse voi valvoa
toimintoja, joista päättää ja viime kädessä muutoinkin vastaa keskusrikospoliisin päällikkö.

Peitetoiminnan ja valeostojen valvontaan tulisikin panostaa aiempaa enemmän, vaikka tilanne on aivan viime vuosina jossain määrin parantanut. Kysymys on salaisimmasta osasta poliisin toimintaa ja (ainakaan tähän mennessä) asianosaisten oma reagointimahdollisuutta ei ole ollut, koska heillä ei ole tietoa heihin kohdistuneista toimenpiteistä. Toiminnan linjauksia ei voida jättää vain itse toimijoille, vaan ylijohdon velvollisuus on tarvittaessa ottaa kantaa tulkintoihin.

Tehokas toiminnan ohjaus edellyttää luonnollisesti tietoa siitä, mitä toiminta ja sen ongelmat käytännössä ovat. Poliisin ylijohdon tulisikin tehdä säännöllisiä tarkastuksia, joissa riittävän konkreettisesti ja kattavasti käydään läpi itse toimintaa. Ilman monipuolista asiakirjatarkastusta ei toiminnasta voi saada riittävää kuvaa. Esimerkiksi pelkkiä peitetoimintapäätöksiä läpikäymällä toiminnan mahdolliset ongelmat eivät välttämättä tule ilmi. Toisaalta jo yhden ainoan peitetoimintatapauksen raportoinnin kattava läpikäyminen on erittäin työlästä.

Sisäasiainministeriön vuonna 2001 asettaman peitetoiminnan ja valeostojen ohjausryhmän tehtäviin kuului muun muassa toiminnan ja koulutuksen seuranta, laillisuusvalvonnan kannalta tärkeistä seikoista raportointi poliisin ylijohdolle ja kehittämisehdotusten tekeminen. Käsitykseni mukaan ryhmän toimintaan ei oltu erityisen tyytyväisiä. Varsinkin konkreettista toimintaa ohjaavia linjanvetoja kaivattiin. Selvitysmies Jonkka esitti vuonna 2004 harkittavaksi ohjausryhmän laajentamista poliisihallinnon ulkopuolisilla henkilöillä tai että perustettaisiin kokonaan uusi valvontaelin. Tämä johti siihen, että nykyisessä seurantar ryhmässä ovat edustettuina poliisin lisäksi Valtakunnansyyttäjänvirasto, tullilaitos, rajavartiolaitos ja tuomioistuinlaitos. Nähtäväksi jää, johtaako jo entisestään laajan ryhmän kasvattaminen parempaan lopputulokseen – epäilyksiä on esitetty. Vuonna 2008 ryhmän tehtäviin lisättiin tietolähdetoiminnan ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen seuranta. Keskusrikospoliisissa on perustettu salaisen tiedonhankinnan kehittämistyöryhmä muun muassa valmistelemaan seurantar ryhmään vietäviä asioita; näin toivotaan saatavan aiempaa parempia tuloksia.

Tarvitaanko erityisvalvontaa?

Voi kysyä, onko salaisen tiedonhankinnan erityisvalvonta tarpeen vai riittäisikö tältäkin osin tavanomainen laillisuusvalvonta. Tämä kysymys on herännyt aika ajoin muun muassa, kun poliisille on annettu uusia toimivaltuuksia ja eräiksi oikeusturvan takeeksi on esitetty (ja useimmiten säädetty) raportointi oikeusasiamiehelle.

Keskeistä on poliisin normaali päivittäinen esimiestyö – johon kuuluu alaisten tukeminen – ja poliisin muu oma sisäinen valvonta. Mitä lähempänä itse toimintaa valvonta on, sitä paremmin se voi havaita ja välittömästi puuttua vähäisiinkin ongelmiin. Poliisin sisällä on kui-

tenkin erityisesti pidettävä huoli siitä, ettei salaisesta tiedonhankinnasta muodostu niin salaista, että se karkaa esimiestenkin näköpiiristä. Johdon on tiedettävä, millä keinoilla tulokset tehdään. Tiedonhankinnassa voidaan myös liikkua jo yksin teknisesti juridiikasta puhumatta-kaan niin vaikeilla alueilla, että tämä asettaa valvojien ammattitaidon koetukselle.

Oikeusasiamiehenkin toiminnalle on joka tapauksessa tarvetta. Aika ajoin tulee kuitenkin esiin, että oikeusasiamiehen harjoittaman salaisen tiedonhankinnan valvonnan kattavuudesta on epärealistia käsityksiä. Salaisen tiedonhankinnan erityisvalvonnan ala on jatkuvasti kasvanut. Alun perin kysymys oli telekuuntelun, televalvonnan ja (tietynätyypisen) teknisen kuuntelun valvonnasta. Alkuvuosina tapauksia oli myös lukumääräisesti varsin vähän. Nykyään yksin telepakkokeinolupia myönnetään tuhansia, ja valvottavaksi on tullut jatkuvasti uusia keinoja. Valvonnan luonne onkin muuttunut oleellisesti. Todettakoon, että esitutkinta- ja pakkokeinolakitöimikunta ehdotti valvonnan alaa edelleen laajennettavaksi.

Jos puhutaan konkreettisista yksittäistapauksista, oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyistä olla korkeintaan pistokoeluontoista. Salaisen tiedonhankinnan on jälkikäteistä ja parhaimmillaankin varsin yleiskatsauksellista, "valvonnan valvontaa". Oikeusasiamies on varsin kaukana itse toiminnasta eikä hän voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkoudet. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset tai selvitykset eivät voi olla mikään patenttiratkaisu oikeusturvaongelmiin.

On myös huomattava, että oikeusasiamiehellä ei ole tuomioistuimessa käsiteltäviä ja teleoperaattorien myötävaikutusta edellyttäviä telepakkokeinoja lukuun ottamatta poliisin ulkopuolista kontrollimahdollisuutta varmistua siitä, että hän ylipäätään saa tietoonsa kaiken poliisin salaisen tiedonhankinnan. Valvonta perustuu tässä mielessä luottamukseen. Onhan sinänsä ajateltavissa, että salaista tiedonhankintaa ei asianmukaisesti kirjata ja näin se jää piiloon oikeusasiamieheltä ja ehkä myös poliisiesimiehiltä. Selvyiden vuoksi korostan, että tällaista tarkoituksellista "pimittämistä" ei ole havaittu.

Nämä rajoitukset mielessä pitäen voidaan oikeusasiamiehelle nähdä tärkeä rooli toiminnan ulkoisessa valvonnassa. Telepakkokeinojen puolella nimenomaan hänellä on mahdollisuus nostaa esiin ongelmallisina pitämiään tuomioistuinikäytäntöjä. Esimerkiksi pakkokeinon käytöstä ilmoittamatta jättämiskäytäntö ei luonnollisesti ollut poliisin näkökulmasta ongelmallinen, kun tuomioistuimet hyväksyivät tutkinnanjohtajien hakemukset. Tarvittiin apulaisoikeusasiamiehen kannanottoa, jolla tuotiin esiin pakkokeinojen kohteiden näkökulmaa, ja käytäntöä saatiinkin muutettua. Poliisin sisäinen valvonta ei ylipäätään voi itse voi puuttua tuomioistuinten toimintaan; eräissä tapauksissa oikeusasiamies on kylläkin ottanut tuomioistuimen menettelyn tutkittavakseen poliisilta tulleen tiedon perusteella.

.....

Ylipäätään ulkopuolinen valvonta voi paljastaa organisaation systeemivirheitä tai oikeudellisesti kestäättömiä käytäntöjä, joita itse toimijat eivät itse havaitse ongelmallisiksi. Kaikessa työssä piilee omille menettelytavoilla sokeutumisen vaara, ja käytännöt voivat pikku hiljaa liukua yhä kauemmas alun perin ehkä täysin perustelluistakin ratkaisuista. Kyse on myös siitä, että demokraattisessa yhteiskunnassa mikään julkisen vallan käyttäminen ei saa jäädä vaille valvontaa. Oikeuskansleri Jonkka on myös korostanut, että vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää. Itse lisäisin tähän, että viranomaistoiminnan uskottavuuden ylläpitäminen ei ole valvonnan tehtävä. Jos väärinkäytöksiä ilmenee, niihin on puututtava.

Yhtä selvää kuin se, että ulkoinen valvonta on tarpeellista, on mielestäni se, että oikeusasia-mies ei voi passiivisena jäädä odottamaan, josko joku tekisi kantelun salaisesta tiedonhankinnasta. Jo edellä esitetyt esimerkit oikeusasiamiehen ratkaisujen vaikutuksista tuomiois-tuinkäytäntöön osoittavat mielestäni hyvin selvästi sen, että juuri oma-aloitteinen toiminta on vaikuttavinta. Tämä pitää paikkansa erityisesti salaisen tiedonhankinnan kohdalla, muun muassa koska asian luonteesta johtuen toimenpiteiden kohteiden reagoitimahdollisuudet ovat tavanomaista heikommat. Pelkät kantelut olisivat antaneet ja antaisivat jatkossakin vain äärimmäisen kapean ja sattumanvaraisen kuvan salaisen tiedonhankinnan ongelmista.

Tällä oma-aloitteisuudella on kuitenkin eräitä reunaehtoja. Kymmenisen vuotta näitä asioita seuranneena on usein joutunut toteamaan, että kiinnostavia ja selvittämisen arvoisia kysymyksiä on jouduttu jättämään syrjään tai lykkäämään tulevaisuuteen. Kanteluasioiden määrän jatkuva kasvu rajaa hyvin tehokkaasti mahdollisuuksia oma-aloitteiseen toimintaan. Pitkään tämä valvonta myös oli yhden esittelijän varassa, mikä tietysti oli haavoittuva järjestely eikä muutoinkaan toivottava tilanne. Nyttemmin vastuuta on levitetty.

On myös yritetty pitää huolta siitä, että oma-aloitteisuus ja jatkuva yhteydenpito poliisin kanssa ei johda siihen, että valvottavan ja valvojan roolit hämärtyisivät. Suomi on pieni maa ja salaisen tiedonhankinnan asiantuntijoita ei ole monta. Laintulkintakysymyksiä on jouduttu ja joudu-taan pohtimaan melko pienessä piirissä ja sisäänlämpiävyyden vaara on aina olemassa.

On valitettavaa, että osin toiminta on niin salaista, että laillisuusvalvoja ei voi kertoa salaista tiedonhankintaa koskevista havainnoistaan tai ongelmallisiksi katsomistaan laintulkintoista siksi, että jo yleisellä tasollakin pysyvä kuvaus paljastaisi salassa pidettävää tietoa. Tällaiset tilanteet ovat toki harvinaisia, mutta eivät merkityksettömiä. Tulkinnat eivät tule julkisuuden eivätkä myöskään oikeustieteen arvioitavaksi, ja tällöin oikeusasiamiehen ratkaisuilla on korostetun suuri merkitys.

.....

Jatkossa salaista tiedonhankintaa tulisi mielestäni lähestyä entistäkin nyansoidummin. Salainen tiedonhankinta ei ole yksi yhtenäinen kokonaisuus, vaikka eri keinoilla ja niiden valvonnalla on toki yhteisiäkin piirteitä. Osa toiminnasta on jo varsin vakiintunutta (esimerkiksi telekuuntelu ja televalvonta), kun taas osassa tehdään vielä linjanvetoja. Paljonkin eroa on siinä, miten ja kuinka vahvasti tiedonhankinnalla puututaan perusoikeuksiin. Myös toiminnan salaisuuden asteella on eroja. Telekuuntelu ja televalvonta tulevat (nykyään) eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kohteiden tietoon, tosin tietysti jälkikäteen. Peitetoiminta ja valeostot ovat paljon niitä salaisempaa toimintaa. Niitä koskeva sääntely (ja tätä kautta myös laillisuuden valvonta) on paljon ongelmallisempaa kuin telepakkokeinoissa. Vielä syvemmälle mennään tiedottajatoiminnassa, jota koskeva lainsäädäntökin on vielä erittäin vähäistä; tiedottajatoiminta ei myöskään (ainakaan vielä) kuulu oikeusasiamiehelle raportoitavaan tiedonhankintaan.

On sinänsä perusteltua, että oikeusasiamiehen valvontatehtävän sisältöä ei ole laissa tarkemmin säännelty. Näin toimintaa voidaan sovittaa kulloisenkin tilanteeseen sopivaksi. Toisaalta tämä asettaa suuren vastuun valintojen tekijälle. Myös omaa toimintaa tulisi jatkuvasti tarkastella kriittisesti, eikä liikaan itsetyytyväisyyteen ole varaa. Kun oma-aloitteiseen toimintaan on jatkossakin ilmeisesti hyvin rajoitetusti aikaa, on erityisen tärkeää, että toiminnan painopisteet valitaan huolella. Kanteluruuhkan paineessa on aina houkutus vähentää oma-aloitteista toimintaa. Tällöin kuitenkin voidaan leikata pois juuri sieltä, missä toiminta on vaikuttavinta. 