



Eduskunnan oikeusasiamies
oikeusasiamies@eduskunta.fi

Sisäministeriön kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle - poliisin salainen tiedonhankinta ja valvonta 2024

1. Yleistä

Sisäministeriö lähettää eduskunnan oikeusasiamiehelle (EOA) liitetiedostona valtioneuvoston esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun asetuksen (122/2014) 22 §:n mukaiset tiedot poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2024.

Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin kirjatun oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja kukin ministeriö vastaa toimialallaan perustuslain 68 § 1 momentin nojalla toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Julkisen vallan käyttöä yleisesti säätelee eri säännökset ja hallintoon liittyvät yleiset julkisen toimintaan liittyvät oikeusperiaatteet esimerkiksi hallintolain (434/203) 2 luvun hyvän hallinnon perusteet. Perustuslain 118 § 1 momentin mukaan virkamies on vastuussa virkatönsä lainmukaisuudesta ja valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Virkamiehen on myös noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §:n nojalla sisäministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä. Lain 4 §:n mukaan Poliisihallituksen tehtävänä on suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaistensa poliisiyksiköiden osalta.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 1 luvun 12 §:n nojalla ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Lain 4 luvun 24 b §:n 1-2 momenttien nojalla laitoksen johto vastaa sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä ja riittävyydestä viraston toiminnassa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

Sisäministeriön tulee antaa vuosittain kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle poliisin salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta poliisilain (872/2011) 5 luvun 2 momentin ja pakkokeinolain (806/2011) 65 §:n 2 momentin nojalla.

Poliisin salaista tiedonhankintaan liittyvistä valvontavastuista säädetään poliisilain (872/2011) 5 luvun 63 §:ssä ja pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 65 §:ssä. Poliisilain 5 luvun 63 §:n 1 momentin ja pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n 2 momentin nojalla poliisin salaista tiedonhankintaa valvovat salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävien yksiköiden päälliköt sekä Poliisihallitus alaistensa yksiköiden osalta.

Vuosikertomuksen ja sen sisältämien tilastojen perusteena ovat vuoden 2024 osalta olleet poliisilain (872/2011) 5 luvun 63 §:n 2 momentti, pakkokeinolain (806/2022) 10 luvun 65 §:n 2 momentti, pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n 2 momentti, valtioneuvoston asetus ”esitutkinnaasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta” 22 § sekä Poliisihallituksen määräys (POL-2018-11889) ”Poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta”.

Korkeimman oikeuden 15.11.2021 antaman ratkaisun (KKO 2021:83) mukaisesti Poliisihallitus on valvonut myös Ahvenanmaan poliisiviranomaisen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä.

Sisäministeriön kertomuksessa kokonaisuudesta käytetään kokonaisuudesta termiä salainen tiedonhankinta otsikkoasian mukaisesti käsittäen edellä mainitut poliisin salaista tiedonhankintaa koskevat säännökset.

Sisäministeriön kertomus perustuu Poliisihallituksen 25.2.2025 sisäministeriölle lähettämään raporttiin (25.2.2025, POL-2024-180614) poliisin salaisesta tiedonhallinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2024. Poliisihallituksen raportin pääasiallisena lähteenä on ollut Keskusrikospoliisin (KRP) vuosikertomus 2024 (31.1.2025, POL-2024-180614). KRP:n vuosikertomus sisältää lukumäärätiedot (mukaan lukien vertailutiedot edellisten vuosien lukumäärätietoihin) poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä vuonna 2024 sisältäen tietoja myös mm. annetuista koulutuksista ja havaituista kehittämistarpeista.

KRP:n vuosikertomus 2024 poliisin salaisesta tiedonhankinnasta lukumäärätietoineen on osittain salattu/käyttö rajoitettu julkisuuslain (621/1999) 24 § 1 momentin 5- kohdan nojalla ja se toimitetaan vain eduskunnan oikeusasiamiehelle.

2. Poliisin salaisen tiedonhankinnan organisointi ja valvonta

Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonta on poliisissa moniportaista kattaen kaikki poliisiyksiköt ml. Ahvenanmaan poliisiviranomainen. Alla käydään pääpiirteissään läpi sisäministeriön ja poliisin salaista tiedonhankintaa koskeva poliisin ohjeistus asiasta mukaan lukien poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonta. Poliisihallitus toimii poliisin esimiesvirastona valvoen poliisiyksiköiden (poliisilaitokset, KRP ja Poliisiammattikorkeakoulu; Ahvenanmaan poliisiviranomainen) toimintaa myös poliisin salaisen tiedonhankinnan osalta.

Alla käsitellään pääpiirteissään vuoden 2024 tilannetta sisäministeriön ja sen hallinnonalan sisäisiä järjestelyitä hallinnonalan laillisuusvalvonnan ja poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan osalta. Käsittely keskittyy poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestelyihin, organisointiin ja rakenteeseen. Asian käsittely perustuu sisäministeriön ja poliisihallinnon julkiseen asiakirjamateriaaliin huomioiden tämän kertomuksen julkisuus.

Asia esitellään alkaen ensin sisäministeriön ja sen hallinnonalan sisäistä laillisuusvalvontaa koskevasta ohjeistuksesta ja sen jälkeen käsitellään poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan ohjeistus poliisin salaisen tiedonhankinnan osalta rajaten kuitenkin käsittelyn poliisin esimiesviraston, Poliisihallituksen ohjeisiin, eikä tarkastelua uloteta poliisiyksiköiden sisäisiin järjestelyihin.

2.1 Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje

Sisäministeriö ja sen hallinnonalan sisäistä laillisuusvalvontaa säätelee yleisesti sisäministeriön antama ohje sisäisestä laillisuusvalvonnasta (10.8.2020, SMDno-2020-158). Sisäministeriön poliisiosaston laatiman laillisuusvalvonnan tarkastussuunnitelman vuosille 2024 - 2027 (4.3.2024, VN/2616/2024) mukaisesti yhtenä sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastustoiminnan teemana on mainittu juuri poliisin salaisen tiedonhankinnan seurannan ja raportoinnin kehittäminen.

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohjeessa (SMDno-2020-158) on määriteltä laillisuusvalvonnan tavoitteet, tehtävät ja vastuut sisäministeriön hallinnonalalla. Ohjeen 4. kohdan mukaan jokainen sisäministeriön hallinnonalan virasto vastaa omasta laillisuusvalvonnastaan ja oman toimintansa ja toimialansa laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Hallinnonalan virastoilla voi olla omaa viraston päällikön vahvistamaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta laillisuusvalvonnasta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Tässä kertomuksessa ei ole tutkittu eikä huomioitu mahdollista eri poliisiyksiköiden ohjeistusta (tai määräyksiä tai vast.) laillisuusvalvontaan ja/tai poliisin salaisen tiedonhankinnan sääntelyyn liittyen.

Laillisuusvalvonta on sovitettava yhteen sisäministeriön ja sen hallinnonalan muun sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja tiedonhallinnan valvonnan kanssa. Tällä valvonnan yhteensovittamisella *”vältetään päällekkäiset valvonta- ja tarkastustoimenpiteet, käytetään ministeriössä ja hallinnonalalla voimavaroja ja asiantuntemusta tehokkaasti ja mahdollistetaan oikea-aikainen ja kattava puuttuminen havaittaviin epäkohtiin”*.

Sisäistä laillisuusvalvontaa on ohjeen mukaan perusteltua painottaa erityisesti sellaiseen toimintaan, joka on ulkopuolisen kontrollin vaikeammin tavoitettavissa ja asioihin, jotka liittyvät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Viraston johdon tehtävänä on tehdä tarvittavia johtopäätöksiä ja toimenpiteitä laillisuusvalvonnassa havaituista asioista esimerkiksi ulkoisten laillisuusvalvojien (valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja muut erityisvaltuutetut) ratkaisukäytännön perusteella. Sama koskee kansallisten ja kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisuja sekä muun muassa kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten suosituksia ja havaintoja.

Sisäministeriön osastot suunnittelevat ja suorittavat omalla toimialallaan laillisuusvalvontatarkastuksia alaiseen hallintoon ja näissä tarkastuksissa valittujen aiheiden lisäksi on suositeltavaa käsitellä myös viraston laillisuusvalvonnan organisointia, rakennetta, resursseja ja muita ajankohtaisia asioita.

Sisäministeriö on uudistamassa kyseistä ohjetta.

2.2 Poliisihallituksen ohjeistus salaisesta tiedonhankinnasta ja erityisesti sen valvonnasta

Poliisihallitus on antanut 15.2.2024 voimaantulleen ohjeen poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta (POL-2023-148671; voimassaoloaika 15.2.2025 – 14.2.2029). Poliisin salaista tiedonhankintaa säätelee Poliisihallituksen määräys koskien poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämistä, käyttöä ja valvontaa (13.7.2018, POL-2018-11889; voimassaoloaika 1.8.2018 – 31.7.2023 - jatkettu Poliisihallituksen päätöksellä 30.6.2025 asti). Lisäksi Poliisihallitus on antanut erillisen salassa pidettävän (TLIII) määräyksen tietolähdetoiminnan järjestämisestä poliisissa (1.8.2018, POL-2018-11897).

Sisäministeriö liittää tähän kertomukseen liitteiksi Poliisihallituksen julkisen ohjeen poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta (POL-2023-148671) ja Poliisihallituksen julkisen määräyksen poliisin salaisesta tiedonhankinnasta (POL-2018-11889).

Tämän sisäministeriön EOA:lle toimitettavan julkisen kertomuksen tiedot perustuvat siis lähtökohtaisesti Poliisihallituksen 25.2.2025 päivättyyn julkiseksi laatimaan raporttiin (25.2.2025, POL-2024-1806614) sisäministeriölle. Poliisihallituksen kyseinen raportti painottuu erityisesti ja perustellusti Poliisihallituksen valvonta- ja tarkastushavaintoihin koskien poliisin salaista tiedonhankintaa vuonna 2024 mukaan lukien Poliisihallituksen salaista tiedonhankintaa koskevat muut havainnot (koulutustoiminta ja kehittämistarpeet). Tämä

Poliisihallituksen valvonta- ja tarkastushavaintoihin keskittyvä painotus on perusteltu ja tarkoituksenmukainen.

3. Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden organisointi salaisessa tiedonhankinnassa

3.1 Poliisihallitus

Poliisin ylläjohtona toimiva Poliisihallitus vastaa poliisin laillisuusvalvonnan järjestämisestä valtakunnallisesti. Näitä tehtäviä varten Poliisihallituksen esikuntayksikössä on laillisuusvalvonnan vastuualue. Poliisihallituksen laillisuusvalvonta käsittelee Poliisihallitukselle kuuluvat laillisuusvalvonta-asiat siten, kuin Poliisihallituksen työjärjestyksessä ja poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa koskevassa ohjeessa (POL-2023-148671) säädetään. Ohjeen kohdan 2.3 nojalla poliisiyksikön päällikkö vastaa laillisuusvalvonnan järjestämisestä ja sen resurssoinnista yksikössään.

Poliisihallituksen yhteydessä toimii poliisin oikeudellisten asioiden verkosto, joka on osa Poliisihallituksen normi- ja valvontaprosessin rakennetta. Verkoston jäseniä ovat Poliisihallituksen esikunnan, sisäisen tarkastuksen ja poliisitoimintayksikön nimetyt edustajat sekä poliisilaitosten ja KRP:n oikeusyksiköiden edustajat. Lisäksi verkoston toimintaan voidaan kutsua mukaan myös muita tahoja. Verkosto kokoontuu säännöllisesti ja sen tehtävänä on toimia tiedonjakokanavana poliisia koskevissa oikeudellisissa asioissa, sovittaa yhteen hallinnonalan laillisuusvalvontaan liittyviä asiakokonaisuuksia sekä tukea yksiköitä laillisuusvalvontaan, oikeudellisiin asioihin ja sisäiseen valvontaan liittyvissä asioissa.

Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonta poliisissa on osa poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa. Poliisihallituksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta antaman ohjeen (POL-2023-148671) kohdan 1. mukaisesti *"poliisin laillisuusvalvonnan tarkoituksena on ylläpitää ja parantaa poliisin toiminnan oikeellisuutta ja laatua ja näin edistää osaltaan poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta pyrkii myös ennalta estämään virheitä ja korjaamaan virheellisiä menettelytapoja"*. Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan yksi keskeinen tavoite on siis ennakollinen valvonta (*"ennalta estämään virheitä"*) koskien myös poliisin salaisen tiedonhankinnan ennakollista valvontaa.

3.1.2 Poliisin salaisen tiedonhankinnan tehokas valvonta

Kyseisen ohjeen kohdassa 3.7 viitataan Poliisihallituksen antamaan erilliseen määräykseen (POL-2018-11889) poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta. Poliisihallituksen määräyksessä mainitaan salaisen tiedonhankinnan kohdistuvan perustuslailla yksilöiden suojattuihin oikeuksiin pääsääntöisesti kohdehenkilön ja mahdollisten sivullisten tietämättä ja siksi heidän oikeusturvansa toteuttaminen edellyttää poliisin salaisen tiedonhankinnan *"tehokasta valvontaa"*.

Poliisihallituksen sisäistä laillisuusvalvontaa koskevassa ohjeessa viitataan myös sisäisen valvonnan ohjeeseen, jota noudatetaan sisäistä laillisuusvalvontaa koskevan ohjeen *"rinnalla"*. Samoin Poliisihallitus viittaa Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen määräykseen.

3.1.3 Poliisihallituksen salaisen tiedonhankinnan valvonta ja valtioneuvoston asetuksen Salpa-ryhmä

Poliisihallitus valvoo Poliisihallituksen salaista tiedonhankintaa koskevan määräyksen kohdan 6.2 nojalla esimiesvirastona poliisin salaisen tiedonhankinnan käyttöä ja poliisiyksiköiden sisäisen valvonnan järjestämistä ja toteutumista. Poliisihallitus suorittaa valvontaa salaiseen tiedonhankintaan liittyvän Salpa-järjestelmän (Salpa-valvonta, ml. etävalvonta) kautta pyytämällä selvityksiä ja suorittamalla tarkastuskäyntejä (laillisuustarkastus) poliisiyksiköihin mukaan lukien Ahvenanmaan poliisiviranomaiseen. Salpa-valvonnan osalta on huomattava, ettei Salpa-valvonta kata peitetointia- eikä valeostotiedonhankintakeinoja vaan näitä salaisia tiedonhankintakeinoja valvotaan erikseen.

Poliisihallituksen suorittamassa valvonnassa lähtökohtana on varmistua poliisiyksiköiden salaista tiedonhankintaa koskevan oman valvonnan toimivuudesta ja riittävästä kattavuudesta. Poliisihallitus laatii vuosittain tarkastussuunnitelmia ja vuoden 2024 yhtenä painopisteenä oli juuri poliisin salainen tiedonhankinta (POL-2024-7432). Salaisen tiedonhankinnan

valvonta on myös yksi keskeinen painopiste Poliisihallituksen tarkastussuunnitelmassa (25.10.2024, POL-2024-142588 ”Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan tarkastussuunnitelma vuosille 2025 – 2028” kohta 4.4 Salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinojen valvonta)

Valtioneuvoston asetuksen (122/2014) 21 §:ssä mainitun Poliisihallituksen asettaman seurantaryhmän (ns. Salpa-ryhmä) tehtävä koskee kaikkien salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien käytön seurantaa. Poikkihallinnollisen seurantaryhmän on salaiseen tiedonhankintaan liittyvän toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta. Lisäksi Salpa-ryhmän tehtäviin kuuluu salaisen tiedonhankinnan toiminnassa havaittujen tai laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportointi Poliisihallitukselle. Salpa-ryhmä antaa kehittämistä koskevia ehdotuksia sekä yhteensovittaa eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelua. Salpa-ryhmä kokoontui vuoden 2024 aikana kaksi kertaa: 15.3.2024 ja 13.9.2024.

3.2 Poliisiyksiköiden tehtävät poliisin salaisen tiedonhankinnassa ja erityisesti sen valvonnassa

Poliisihallituksen salaista tiedonhankintaa koskevan määräyksen nojalla poliisiyksiköiden tulee valvoa ja tarkastaa poliisin salaista tiedonhankintaa ja raportoida siitä Poliisihallitukselle kyseisen määräyksen edellyttämällä tavalla. Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonta suoritetaan Poliisihallituksen raportin mukaan ”*osana yksiköiden sisäistä laillisuusvalvontaa*”. Poliisilaitoksissa ja KRP:ssä salaisen tiedonhankinnan ”*päävastuullisena*” valvojana on päällystöön kuuluva oikeusyksikön poliisimies, joka ei osallistu salaisen tiedonhankinnan operatiiviseen päätöksentekoon. Osassa poliisiyksiköitä valvontaan osallistuu kuitenkin oikeusyksiköiden lisäksi myös operatiivisen toiminnan esimiehiä.

Poliisilaitoksissa ja KRP:ssä on suoraan poliisiyksikön alaisuudessa toimiva oikeusyksikkö, joka vastaa laillisuusvalvonnan suunnittelusta ja toteutuksesta siten, kuin siitä on yksikön työjärjestyksessä tai ohjesäännössä tarkemmin määrätty. Useamman poliisiyksikön yhteydessä toimittaman toiminnallisen järjestelyn osalta laillisuusvalvonnasta vastaa toimintaa johtava poliisiyksikkö.

Poliisihallituksen ohje edellyttää, että poliisilaitosten oikeusyksiköt valvovat ”*aktiivisesti ja säännöllisesti*” salaisen tiedonhankinnan käyttöä kaikissa eri vaiheissa. Valvonnassa tulee kiinnittää erityisesti huomiota poliisin päätösten ”*lainmukaisuuteen ja perustelujen riittävyteen sekä salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten toimeenpanon lainmukaisuuteen*”. Toimenpiteitä toteutettaessa tulee ottaa huomioon lupaan mahdollisesti liittyvät rajoitukset ja ehdot. Merkittävistä tiedossa olevista tapahtumista, joissa saatetaan ilmetä tarve saada teleyrityksiltä nopeasti tietoja tai suorittaa useita teknisen tarkkailun tehtäviä, tulee tapahtumasta vastuussa olevan poliisiyksikön viipymättä ilmoittaa KRP:lle.

Poliisihallituksen salaista tiedonhankintaa koskevan ohjeen kohdan 6.2. mukaisesti mahdolliset poliisin salaiseen tiedonhankintaan liittyvät laintulkintaongelmat tulee ratkaista poliisin operatiivisissa yksiköissä. Ohjeessa todetaankin poliisiyksiköiden oikeusyksiköiden käsittelevän ”*ensisijaisesti*” säännösten tulkintaan liittyvät asiat. Mikäli laintulkintaongelma on periaatteellinen, jolla on yleisempääkin merkitystä, niin se tulee lähettää ”*perusteltuine ratkaisuvaihtoehtoineen*” Poliisihallitukselle, joka käsittelee asian.

3.2.1 Poliisiyksiköiden Salpavalvonta

Poliisiyksiköiden salaista tiedonhankintaa koskeva valvontatoiminta käsittää Salpa-järjestelmässä tehtävien etätarkastusten lisäksi myös salaisen tiedonhankinnan käytössä muodostuvien asiakirjojen ja tallenteiden käsittelyn, säilyttämisen ja hävittämisen menettelyjen asianmukaisuuden valvonnan. Poliisiyksiköiden suorittamasta tarkastuksesta ja mahdollisista valvontahavainnoista tulee poliisiyksikön tehdä valvojamerkintä Salpa-järjestelmään. Valvonnan yhteydessä havaittuihin ongelmiin tulee puuttua viipymättä niiden edellyttämällä tavalla. Laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä seikoista tulee poliisiyksiköiden viipymättä ilmoittaa Poliisihallitukselle.

Poliisiyksiköt valvovat myös Salpa-järjestelmän ulkopuolisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä, joista merkittävimpänä on tietolähdetoiminnan valvonta. Poliisiyksiköt laativat omat poliisiyksiköiden laillisuusvalvontasuunnitelmat huomioiden Poliisihallituksen laatiman laillisuusvalvontasuunnitelman painopisteet. Valvontaa on kohdistettu myös riskiperusteisesti niihin tiedonhankintakeinoihin, joissa päätöksentekotoimivalta on poliisilla.

3.2.2 Poliisipäälliköiden vastuu

Poliisiyksiköiden päälliköt vastaavat telekuuntelun ja televalvonnan toimintaedellytyksistä ja nimeävät näiden keinojen toteuttamisesta vastaavan (Tepa - vastaava) päällystään kuuluvan poliisimiehen, jonka tehtävänä on huolehtia tämän määräyksen mukaisten menettelytapojen toteutumisesta toimialueella, kehittää ja koordinoida toimintaa, ylläpitää toimintavalmiuksia sekä huolehtia valvonta- ja raportointivelvoitteiden toteutumisesta.

Poliisiyksiköiden päälliköt vastaavat myös tarkkailutoiminnan toimintaedellytyksistä ja nimeävät tarkkailutoiminnasta vastaavan (Tarkkailu- vastaava) päällystään kuuluvan poliisimiehen, jonka tehtävänä on huolehtia tämän määräyksen mukaisten menettelytapojen toteutumisesta toimialueella, kehittää ja koordinoida toimintaa, ylläpitää toimintavalmiuksia sekä huolehtia valvonta- ja raportointivelvoitteiden toteutumisesta. Tarkkailutoiminnalla tässä yhteydessä tarkoitetaan tarkkailutyyppejä toimivaltuuksia: tarkkailu, suunnitelmallinen tarkkailu ja peitelty tiedonhankinta.

Ahvenanmaan poliisiviranomaisessa poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestelyt ainakin valvonnan osalta ovat erilaiset, sillä Ahvenanmaan poliisiviranomaisessa ei ole erillistä oikeusyksikköä, vaan Salpa-valvontaa on suorittanut rikostutkintayksikön johtaja. Vuonna 2024 tehtäväjärjestelyillä on perustettu yksi päällystövirkä oikeudellisiin asioihin mukaan lukien laillisuusvalvonta.

3.3 Keskusrikospoliisin keskeinen rooli poliisin salaisen tiedonhankinnan prosesseissa

KRP:llä on poliisiyksiköistä keskeinen rooli poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestelyissä mukaan lukien salaista tiedonhankintaa koskeva vuotuinen raportointi Poliisihallitukselle. KRP:n tehtävä on poliisin salaisen tiedonhankinnan ennakollinen valvonta. KRP:n useat yksiköt (televiestintä- ja tarkkailuyksikkö) osallistuvat keskeisellä tavalla poliisin salaisen tiedonhankinnan prosesseihin ja *"suorittavat niille toimitettujen/toteuttavaksi osoitettujen teknisten tiedonhankintavaatimusten ja –pyyntöjen tarkastusta"*. Kyseiset KRP:n tekemät tarkastukset kohdistuvat salaiseen tiedonhankintaan liittyvien *"pyyntöjen muodollisten edellytysten täyttymiseen"*. Tämä on KRP:n poliisin salaiseen tiedonhankintaan kohdistuvaa ennakollista valvontaa.

Telekuuntelu ja televalvonta toteutetaan Poliisihallituksen linjausten mukaisesti ja keskiteysti keskusrikospoliisin ohjauksessa. KRP:n televiestintäyksikkö suorittaa televalvonnan ja -kuuntelun käytön valvontaa ja tukee *"varsinaista laillisuusvalvontatoimintaa"* antamalla opastusta ja neuvontaa nimetyille laillisuusvalvojille.

KRP:n vaativan tarkkailun yksikkö on valtuutettu Poliisihallituksen Salpa-määräyksellä suorittamaan tiettyjen tarkkailutyyppeiden keinojen *"laillisuuteen ja oikeellisuuteen liittyvää laadunvalvontaa ja neuvontaa keinoista päätettäessä"*. KRP:n vaativan tarkkailun yksikkö pyrkii välittömästi korjaamaan mahdolliset virheet niitä havaitessaan. Mikäli kyse on salaiseen tarkkailuun liittyvästä juridisesta tulkinta- ja/tai soveltamiskysymyksestä, niin KRP:n vaativan tarkkailun yksikkö siirtää asian KRP:n *"operatiivisten juristien arvioitavaksi ja lausuttavaksi"*.

KRP:lle kuuluvia tehtäviä tarkkailussa on tarkkailun yhteensovittaminen ja yhdenmukaistaminen Poliisihallituksen linjausten mukaisesti sekä osallistua poliisilaitosten kanssa erikseen sovittavalla tavalla poliisilaitosten torjuntakohteisiin liittyviin tarkkailutehtäviin ja vastata tarkkailutiedon siirtymisestä analyysitoiminnon käyttöön tallentamalla tiedot edellytysten täytyttyä ao. tietojärjestelmiin.

KRP:llä on useita tehtäviä poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestelyissä koskien salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä, valvontaa (ennakollinen valvonta; erityisesti televalvonta ja

-kuuntelu), yhteensovittamista (tarkkailutyypiset keinot), kehittämistä ja raportointia koskien. Poliisihallituksen kertomuskin sisäministeriölle poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestelyistä vuonna 2024 perustuu juuri ensisijaisesti KRP:n laatimaan vuosikertomukseen. KRP:n tehtävät ovat siis hyvin merkittäviä salaisen tiedonhankinnan järjestelyissä poliisihallinnossa.

4. Sisäministeriön havaintoja poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2024

4.1 Poliisin salaisen tiedonhankinnan tilastoinnin kattavuus ja valvonnan kohdistaminen

Poliisin salainen tiedonhankinta on merkittävä ja keskeinen osa poliisin tiedonhankinnassa ja siksi kattava raportointi on tärkeää. Sisäministeriö arvioi KRP:n laatimat tilastot poliisin salaisen tiedonhankinnan ja sen valvonnan osalta kattaviksi vuotta 2024 koskien. KRP:n laatimat tilastot sisältävät salaisten tiedonhankintakeinojen lukumäärätietojen lisäksi myös aiempien vuosien lukumäärätietoja salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä ja valvonnasta ml. millä perusteella salaista tiedonhankintakeinoja on käytetty (perusterikos). Tätä kokonaisuutta tukee hyvin Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2024.

Osassa salaisten tiedonhankintakeinojen lukumäärätietojen vertailu aiempiin vuosiin on hankalaa johtuen esimerkiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain (452/2023 ja 453/2023) sekä poliisilain muutoksista (492/2023) 1.10.2023 voimaan tulleiden lakimuutosten takia. Muutosten johdosta pakkokeinolain mukaista telekuuntelua saa käyttää nykyistä useamman rikoksen selvittämisessä. Lupaa telekuuntelulle tai -valvonnalle ei rajoiteta vain tiettyihin luvan hakemisen hetkellä tiedossa oleviin teleosoitteisiin tai telepäätelaitteisiin, vaan lupa voidaan hakea myös henkilöön kohdistuvana. Näiden lainsäädäntömuutosten vaikutus telekuuntelu – ja valvontalukumäärätietojen tilastointiin on tietysti ymmärrettävistä syistä tällöin haasteellinen eri vuosien lukumäärätietojen vertailussa. Nämä asiat on tuotu selkeästi esiin sisäministeriölle.

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohjeessa on mainittu ja kuten edellä on todettu, niin valvontaa tulee kohdistaa erityisesti sellaiseen toimintaan, joka on vaikeammin tavoitettavissa ja johon liittyy perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä on juuri tilanne poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja käytettäessä. Poliisihallitus kertoo raportissaan suunnanneensa valvontaa riskiperusteisesti juuri niihin salaisten tiedonhankintakeinoihin, joissa päätöksentekotoimivalta on poliisilla. Poliisihallituksen riskiperusteinen valvonnan painotus on juuri oikea valinta valvonnan suuntaamisessa ja sitä tuleekin jatkaa arvioitaessa jatkossa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä ja sen perusteita.

Poliisi suorittaa salaisten tiedonhankintakeinojen merkityksellisyysarviointia eli kuinka tärkeä kyseisen salaisen tiedonhankintakeinon käyttäminen on ollut rikostutkinnassa. Jatkossa saattaisi olla perusteltua analysoida, miten juuri eri salaisten tiedonhankintakeinojen päätöksentekotoimivallan jako (tuomioistuim/poliisi) on vaikuttanut kunkin salaisen tiedonhankintakeinon käytön merkityksellisyyteen ja mikä poliisin sisäisen valvonnan taso on suorittanut kyseisen arvioinnin sekä mitkä ovat arvioinnin tarkemmat perusteet. Tällä analysoinnilla saattaa olla merkitystä arvioitaessa esimerkiksi painottaako poliisi erityisesti niitä salaisia tiedonhankintakeinojen käyttöä, joissa sillä on yksinomainen päätöksentekotoimivalta tuomioistuintarkonrollin sijaan.

Yleisesti poliisin salaisen tiedonhankinnan osalta on huomioitava myös se mahdollisuus, ettei lainsäädäntö tietenkään edellytä salaisen tiedonhankinnan käyttämistä, vaikka siihen olisi toimivaltuudet ja edellytykset, mikäli tieto saadaan jotenkin muutoin viitaten esimerkiksi poliisilain 3 - 6 §:iin (suhteellisuus-, vähimmän haitan - ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet) sekä hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon periaatteisiin. Mikäli mahdollista tästäkin salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä tai paremminkin niiden punninnasta suhteessa poliisin muuhun tiedonhankintaan olisi ehkä hyvä saada tietoa. Lisäksi salaisten tiedonhankintakeinojen välillä on tiettyjä eroja niiden vaikuttavuudesta esimerkiksi kolmansiin osapuoliin.

Salaisten tiedonhankintakeinojen tilastointiin liittyy paljon erilaisia teknisiä asioita, joita on hankala tarkasti arvioida. Viime vuoden kertomuksessa sisäministeriö kiinnitti huomiota

muun muassa tilastoinnin eheyteen koskien sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 159 §:n mukaista tallennusvelvollisuustilastointia: tilastointia ei voitu toteuttaa sen vuoksi, että vastaukset toimitetaan eri järjestelmään kuin pyynnot, jolloin tiedot eivät kohtaa. Tämänäyttypisiin asioihin tulee jatkossakin kiinnittää huomiota ja varmistaa poliisin salaisten tiedonhankintatietojen lakisääteinen tilastointi.

4.2 Poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestelyt sekä niiden arviointi ja kehittäminen

Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön ja valvontaan liittyy poliisihallinnossa monta toimijaa kuten edellä on käyty läpi järjestelyiden hallinnollista organisointia, rakennetta ja tehtäviä. Voidaankin todeta, että salaisten tiedonhankinnan järjestelyissä käytöstä, valvontaan ja koulutukseen on, tavalla taikka, toisella mukana koko poliisihallinto.

Poliisihallitus valvoo ja ohjeistaa ja poliisiyksiköt käyttävät salaisia tiedonhankintakeinoja toiminnassaan siten, että KRP:lle on muodostunut keskeinen rooli ja tehtävät (käyttö, valvonta, raportointi jne.) useiden salaisten tiedonhankintakeinojen järjestelyissä kuten edellä on kerrottu. Tämän kertomuksen laadinnassa ei ole tutkittu esimerkiksi KRP:n sisäisiä järjestelyitä ja vastuita salaisen tiedonhankinnan prosesseissa.

Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön liittyy monenlaisia prosesseja: toimivaltuuden käytön edellytykset so. juridinen arviointi, prosessuaalisia ”*muodollisten edellytysten tarkastaminen*”, teknisiä, tiedonhallinnallisia jne. prosesseja. Tätä kokonaisuutta tulisikin jatkossa kirkastaa vastuineen ja toimivaltuuksineen vuoden 2025 aikana (ennakollinen valvonta, päätöksenteko, jälkikäteinen valvonta, tarkastus jne.). Tämä on myös salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön ja valvontaan osallistuvien virkamiesten etu vastuukysymyksineen. Asiaan liittyy myös, ei pelkästään valvonnan tehokkuutta, vaan myös kustannustehokkuutta edellyttäviä ja arvioitavia tekijöitä.

Mahdollisia päällekkäisiä järjestelyitä (käyttö, valvonta jne.) tulisi arvioida kriittisesti ja pohdita mahdollisia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Toisaalta järkevää on myös keskittää salaisen tiedonhankinnan osaamista kuten KRP:n rooli ja tehtävät osoittavat, mutta saman viraston eri tehtävät tulisi huomioida poliisin salaisen tiedonhankinnan organisoinnissa ja rakenteissa. Lisäksi tulisi arvioida olisiko mahdollista yhteensovittaa tai käytännössä yksinkertaistaa poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestelyitä ja valvontaa.

Arvioinnissa sisäministeriö kannustaa Poliisihallitusta hyödyntämään laaja-alaisesti poliisihallintoa ja myös muita kuin laillisuusvalvontaa koskevia suunnitelmia. Sisäministeriö viittaa tässä esimerkiksi sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen hyödyntämiseen. Näihin myös viitataan Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan ohjeistuksessa kuten alussa mainittu. Mahdollisesti myös esimerkiksi Poliisihallituksen tiedonhallinnan tarkastussuunnitelma (4.3.2025, POL-2024-178402) vuosille 2025 – 2027 saattaisi tuottaa lisäarvoa asiassa ja mikäli mahdollista yhdistää tämänäyttypisiä tarkastuksia ja arviointeja.

Kehittämistyössä kannattaa hyödyntää myös valtioneuvoston asetuksen (122/2014) 21 §:ssä mainittua Poliisihallituksen asettamaa Salpa -ryhmää, jolla on laaja-alainen tehtävä salaisten tiedonhankintakeinojen järjestelyissä ja kehittämisessä mukaan lukien myös raportoinnin kehittäminen.

5. Yhteenveto

Sisäministeriö katsoo poliisin salaisen tiedonhankinnan käytön ja valvonnan olleen vuonna 2025 lainmukaista ja tarkoituksenmukaista. Poliisin salaisella tiedonhankinnalla on olennainen merkitys poliisitoiminnassa ja erilaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä valvotaan monin eri tavoin. Poliisihallitus on painottanut perustellusti valvonnassaan myös niiden salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä, joissa päätöksentekotoimivalta on lainsäädännöllisin muutoksin siirretty tuomioistuinkontrollista poliisille.

Poliisin salaisen tiedonhankinnan tilastointi on kattavaa ja siihen liittyy vertailutietona myös aiempien vuosien lukumäärätietoja. Salaiseen tiedonhankintaan liittyy monenlaisia prosesseja, joita on syytä kirkastaa vastuineen ja siihen liittyen olisi hyvä arvioida jatkossa poliisin

salaisen tiedonhankinnan organisointia, rakennetta, resursseja ja niiden mahdollista kehittämistäkin.

Poliisin salainen tiedonhankinta ja sen valvonta on kehittynyt ajan saatossa eri muutoksin ja toimenpitein. Tätä kokonaisuutta olisi perusteltua arvioida järjestelyiden tehokkuuden ja kustannustehokkuudenkin näkökulmista. Asiassa on tarpeen huomioida myös poliisiin kohdistuvan ulkoisen laillisuusvalvonnan näkemykset osana poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämistä.

Kertomuksen liitteet lähetetään vain eduskunnan oikeusasiamiehelle; Keskusrikospoliisin vuosikertomuksen osalta huomioitava julkisuuslain (621/1999) 24 § 1 momentin 5-kohta (TL IV).

Osastopäällikkö

Tomi Vuori

Hallitussihteeri

Tommi Viljanen

Liitteet -Poliisihallituksen kertomus 25.2.2025 sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2024 (POL-2024-180614)
-Keskusrikospoliisin vuosikertomus 31.1.2025 salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen käytöstä ja valvonnasta vuonna 2024 (POL-2024-180614, TL IV)
-Poliisin ohje 29.12.2023 sisäinen laillisuusvalvonta ja vahingonkorvausasioiden käsittely (POL-2023-148671)
-Poliisin määräys 13.7.2018 Poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta (POL-2018-11889)

Jakelu Eduskunnan oikeusasiamies

Tiedoksi Poliisihallitus
SM Sisäministeriö, Matti Sarasmaa
SM HKO Hallinto- ja kehittämisosasto
Valtioneuvoston oikeuskansleri
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Keskusrikospoliisi

VN/4573/2025-SM-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: