

12.3.2018

Marko Meriniemi  
lainsäädäntöneuvos

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

**Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta**

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 198/2017 vp) liittyy sisäministeriössä ja puolustusministeriössä valmisteltuihin hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi siviili- ja sotilastiedustelusta (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp) sekä oikeusministeriössä valmisteluun hallituksen esitykseen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp).

Sisäministeriön siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 202/2017 vp) antamassa lausunnossa sekä siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä selvitetään seikkaperäisesti Suomen turvallisuustilanteen heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen liittyviä näkökohtia sekä nykyisten toimivaltuuksien käytön oikeudellisia rajoitteita hankkia tietoa toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen kansallista turvallisuutta.

Suomen turvallisuustilanteen ja -ympäristön muutokseen ovat vaikuttaneet muun ohella sotilaallisen toiminnan ja jännitteen lisääntyminen lähialueillamme. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat vakavimmat uhat ovat nykyään hyvin usein alkuperältään tai kytköksiltään kansainvälisiä ja siten vaikeammin hallittavia. Lisäksi viestintäteknologian nopea kehitys on tehostanut ja helpottanut Suomelle uhan muodostavien tahojen välistä yhteydenpitoa ja verkostoitumista sekä vaikeuttanut uhkien taustalla olevien tahojen tunnistamista. Teknologian kehittyminen on myös mahdollistanut kansallista turvallisuutta vaarantavien tekojen valmistelun ja toteuttamisen entistä lyhyemmässä ajassa. Samalla uhat ovat muuttuneet toteutuessaan vaikutuksiltaan aiempaa laajemmiksi, moniulotteisimmiksi ja vaarallisemmiksi yksittäisten ihmisten ja koko yhteiskunnan kannalta.

Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan muodostavat hallituksen näkemyksen mukaan sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on osoitettavissa välttämätön tarve.

Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä ehdotetaan tiedusteluviranomaisille uusia toimivaltuuksia. Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvat toimivaltuudet edellyttävät perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkistamista. Tällaisia säännösehdotuksia ovat siviilitiedustelua koskevassa esityksessä poliisilain 5 a lukuun esitettävä 6 § (telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta), 7 § (televalvonta), 11 § (tekninen kuuntelu), 31 § (lähetyksen jäljentäminen) ja lakiehdotuksessa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa tarkoitettu tietoliikennetiedustelu. Vastaavia säännösehdotuksia esitetään sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä. Jos nyt ehdotettu perustuslain muutos käsitellään normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, voisivat näitä toimivaltuuksia koskevat säännökset sisäministeriön arvion mukaan tulla voimaan vuoden 2020 vuoden aikana.

Käytettäessä kiireellistä perustuslainsäätämisyjärjestystä säännökset voisivat tulla voimaan aikaisemmin, mahdollisesti jo vuoden 2018 lopulla esitysten

12.3.2018

eduskuntakäsittelystä riippuen. Jos esitysten eduskuntakäsittely jatkuu kuluvaan vaalikauteen lopulle asti, vähentää tämä tarvetta kiireellisen menettelyn käyttöön.

12.3.2018

Marko Meriniemi  
lainsäädäntöneuvos

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

**Hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp)**

## 1 Yleistä

Sisäministeriö asetti 1.10.2015 hankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotukset siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, jolla luotaisiin säädösperusta ulkomaan henkilötiedustelulle, tietojärjestelmätiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle. Lisäksi tehtävänä on selvittää ja arvioida suojelupoliisin salaisten tiedonhankintakeinojen toimivuutta ja riittävyttä sekä erilaisia tiedustelutiedon hankintakeinoja vaihtoehtoineen. Siviilitiedustelulainsäädännön keskeisimmäksi tavoitteeksi asetettiin Suomen kansallisen turvallisuuden parantaminen.

Siviilitiedustelulakityöryhmä luovutti mietintönsä (Siviilitiedustelulainsäädäntö, Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö, Sisäministeriön julkaisu 8/2017) sisäministeri Paula Risikolle 19.4.2017. Työryhmä ehdotti, että säädettäisiin uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettaisiin poliisilakia niin, että siihen lisättäisiin uusi 5 a luku, jossa säädettäisiin tiedustelumenetelmistä ja niiden käytöstä siviilitiedustelussa. Lisäksi työryhmä ehdottaa muutettavaksi lakia poliisin hallinnosta, lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa. Liitelakiehdotuksissa esitetään muun muassa poistettavaksi suojelupoliisin esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuudet. Suojelupoliisi jäisi edelleen sisäministeriön alaiseksi poliisin yksiköksi.

Ehdotus lähetettiin lausunnolle 24.4.2017. Lausuntoaika oli kahdeksan viikkoa. Lausuntopyyntö lähetettiin 96 taholle, joista lausunnon antoivat 59 tahoa. Lausuntopyyntöön vastaanottajien lisäksi lausuntonsa antoi seitsemän tahoa, joten mietinnöstä saatiin lausunnot yhteensä 66 taholta. Luonnos hallituksen esitykseksi oli lisäksi käsiteltävänä lainsäädännön arviointineuvostossa, joka antoi asiassa lausunnon.

Esitystä on arvioitu perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten kannalta ottaen samalla huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset kuten rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyys, suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen perusoikeutta rajoitettaessa, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja rajoituksen ristiriidattomuus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Esitys on laadittu ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset, joita käsitellään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä. Vaikka Euroopan unionin toimivalta ei koske kansallista turvallisuutta, voidaan esityksen katsoa täyttävän myös EU:n oikeuden vaatimukset jo Suomen oikeusjärjestyksen ja perustuslain asettamien tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten kautta.

Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys (HE 202/2017 vp) liittyy seuraaviin eduskunnassa käsiteltävänä oleviin hallituksen esityksiin: 1) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017

12.3.2018

vp); 2) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp); 3) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp). Edellä mainitut esitykset muodostavat tiedustelulakipaketin kokonaisuudessaan.

## 2 Suomen turvallisuusympäristön muutos

### 2.1 Muutoksen vaikutuksista

Sisäisen turvallisuuden strategia hyväksyttiin valtioneuvostossa 5.10.2017. Strategia pohjautuu toukokuussa 2016 eduskunnalle annettuun sisäisen turvallisuuden selonteeseen. Hallitus vahvisti keväällä 2017 uuden turvallisuuden painopistealueen. Strategian ja selonteon mukaan Suomen turvallisuusympäristö on kiistatta monimutkaistunut. Uudet haasteet ja tehtävät edellyttävät viranomaisilta asianmukaista suorituskykyä.

Suojelupoliisin havainnoissa korostuu omaan toimialaan liittyvä voimakas turvallisuusympäristön muutos, joka kytkeytyy Suomen kokonaisturvallisuuteen laajemmin. Vakavimmat Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavat tekijät liittyvät nykyään usein Suomen ulkopuolisiin tapahtumiin. Yleisen globalisoitumiskehityksen seurauksena yksittäisten valtioiden turvallisuuskysymykset ovat kansainvälistyneet. Ulkomaista alkuperää olevan ja siellä syntyvän uhan seuraukset saattavat näkyä Suomessa aiempaa nopeammin. Suomen turvallisuutta merkittävimällä tavalla uhkaavat ilmiöt ja niiden taustatekijät liittyvät lähes poikkeuksetta maamme ulkopuolisiin ja osin vaikeasti hahmotettaviin tapahtumiin, ilmiöihin ja kehityssuuntiin.

Negatiiviset tapahtumat ja jännitteet kansainvälisessä politiikassa heijastuvat myös Suomen turvallisuusympäristöön. Näitä muutoksia ja niiden nopeutta on aiempaa vaikeampi ennakoida ja arvioida. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuville ulkoisille uhkille on yhteistä se, että niiden taustalla olevien valtiollisten ja ei-valtiollisten tahojen tunnistaminen ja erottaminen toisistaan on yhä vaikeampaa.

Turvallisuusympäristön muutoksiin on pystyttävä vastaamaan ajanmukaistamalla turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia sekä parantamalla viranomaisten suorituskykyä, jotta Suomen valtion johdolle ja kansallisesta turvallisuudesta vastaaville viranomaiselle pystytään luomaan parempi tilannekuva Suomen turvallisuusympäristöstä ja siihen kohdistuvista vakavista uhkista. Tällä hetkellä suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuudet reagoida kansalliseen turvallisuuteen kohdistuviin uhiin ovat merkittävässä epäsuhdassa uhkien toteutumisesta aiheutuvien vahinkojen kanssa. Vahinkojen mittavuudesta voidaan mainita esimerkiksi Ranskassa tapahtuneet terrori-iskut, jotka Ranskan viranomaisten mukaan aiheuttivat Ranskalle arviolta 750 miljoonan euron menetykset pelkästään turismin vähentymisenä (Reuters in Paris 23.8.2016). Brysselin terroristi-iskujen arvioitiin maksaneen Belgian taloudelle lähes miljardin verran (Politico 26.7.2016).

### 2.2 Terrorismi

Suomen terrorismitilanne on tiiviisti kytköksissä kansainvälisen terrorismin kehityskuluihin ja trendeihin. Konfliktialueilla on keskeinen rooli radikaali-islamistisen terrorismin kehityksessä. Viime vuosina erityisesti Syyrian ja Irakin konfliktialue on toiminut terrorismin kasvualustana. Konfliktialue on nyt murroksessa, ja sen seurauksena radikaali-islamistiset verkostot myös Euroopassa arvioivat toimintaansa uudelleen.

Vierastaistelijailmiö vaikuttaa merkittävästi Suomen terrorismin uhkaan. Vaikutus on sekä suoraa että epäsuoraa. Suoran turvallisuusuhan aiheuttavat mahdollisesti palaavat tai palaamaan pyrkivät vierastaistelijat tai heidän verkostonsa. Epäsuora uhka nousee propagandan, värväyksen ja vaikuttamisen kautta. Lisäksi vierastaistelijailmiö on aiempaa vahvemmin sitonut myös Suomessa toimivat ja Suomeen kytkeytyvät radikaaliverkostot osaksi kansainvälisiä verkostoja. Tämä

12.3.2018

nostaa suomalaisten tai Suomeen sidoksissa olevien henkilöiden terrorihankkeisiin kytkeytymisen todennäköisyyttä joko maassamme tai ulkomailla.

Syyrian ja Irakin konfliktialueella oleskelee tällä hetkellä kymmeniä Suomesta matkustaneita henkilöitä, heidän joukossaan useita lapsia. Syyrian ja Irakin alueella toimivien terroristijärjestöjen hallinnoimilla alueilla on kasvamassa uusi jihadistisukupolvi, jossa on mukana myös suomalaisia. Tästä johtuen ilmiö tulee vaikuttamaan Suomessa vielä pitkään. Suomesta lähteneiden taistelijoiden vuoksi myös ulkomaiset radikaali-islamistit tuntevat Suomen entistä paremmin.

Suomen profiili radikaali-islamistisessa propagandassa on kohonnut. Suomalaisia on esiintynyt esimerkiksi terroristijärjestö "Islamilaisen valtion" (ISIL) propagandassa; propagandaa on julkaistu suomeksi ja iskuihin kehoitetaan myös Suomessa. Sekä suomalaisten että Suomesta matkustaneiden tiedetään osallistuneen propagandan tuottamiseen, ja joissain tapauksessa he ovat pyrkineet nimenomaisesti suuntaamaan viestiä Suomeen. Tämä osaltaan kannustaa Suomessa oleskelevia radikaaleja henkilöitä myös väkivaltaiseen toimintaan. Virtuaaliset verkostot ovat nousseet yhä keskeisempään rooliin. Propagandan levitys on siirtynyt suojattuihin pikaviestisovelluksiin. Viranomaisten vastatoimien ja tiedustelun suhteen tämä on erityisen haasteellista.

Suojelupoliisin arvion mukaan Suomeen kohdistuva terrorismin uhka on neliportaisella tasolla ilmaistuna tällä hetkellä tasolla 2 - kohonnut. Uhka on vakavampi kuin koskaan aiemmin. Suojelupoliisin tietoon on tullut aiempaa vakavampia terrorismiin kytkeytyviä suunnitelmia ja hankkeita. Terrorismin uhka Suomessa on noussut muiden Pohjoismaiden tasolle, eikä terrorismin toimintaympäristössä ole nähtävissä lainkaan uhkaa laskevia kehityskulkuja. Päinvastoin uhkan kasvu on todennäköistä keskipitkällä aikavälillä. Suomen uhkatilanteen muutoksessa merkittävää on sen nopeus. Muissa Pohjoismaissa vastaava muutos tapahtui pidemmällä aikavälillä, jolloin siihen kyettiin varautumaan asteittain.

Suojelupoliisin terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Kohdehenkilöiden lukumäärä on tällä hetkellä hieman yli 360. Kohdehenkilöiden sidokset terroristiseen toimintaan ovat yhä suurempia. Muutos on ollut siis myös laadullista, ja suojelupoliisin tietoon on tullut aiempaa vakavampia terrorismiin kytkeytyviä hankkeita sekä suunnitelmia. Useissa tapauksissa nämä hankkeet ja suunnitelmat kytkeytyvät Suomen ulkopuolella vaikuttaviin toimijoihin. Radikalisoitumisen ja uusien verkostojen paljastumisen seurauksena kohdehenkilöiden määrän arvioidaan kasvavan myös lähivuosina.

Suojelupoliisi kohdistaa jatkuvasti toimenpiteensä ja tiedonhankintansa korkeimman uhan muodostaviin henkilöihin. Kohdehenkilöiden määrän kasvun johdosta kohdentamisessa joudutaan noudattamaan voimakasta priorisointia. Erityisen tärkeää terrorististen uhkien osalta on hankkia tietoa mahdollisimman ennakoivasti, jotta uhkia kyettäisiin torjumaan ennen niiden muodostumista välittömiksi. Suojelupoliisin keskeisenä roolina on tämänkaltaisen tiedustelutiedon hankkiminen.

## 2.3 Tiedustelu

Laittoman tiedustelutoiminnan torjuminen on muuttunut nopeasti aiempaa monimutkaisemmaksi. Ulkomaisten tiedustelupalveluiden tiedustelutoiminta Suomessa on aktiivista. Valtiollinen tiedustelutoiminta on luonteeltaan pitkäjänteistä, ja sen keskeisiä kiinnostuksen kohteita Suomessa ovat muun muassa poliittisen johdon ja väestön suhtautuminen mahdolliseen Nato-jäsenyyteen, Suomen energiapoliittiset päätökset ja energiahuoltovarmuus sekä Suomen kyberturvallisuusrakenteet. Suojelupoliisin tietoon tulee konkreettisia tapauksia vieraiden valtioiden pyrkimyksistä hankkia Suomesta salaisia tietolähteitä toimittamaan tietoja, jotka eivät ole julkisesti saatavilla. Tiedusteluorganisaatiot pyrkivät hankkimaan avustajikseen lisäksi henkilöitä, joiden avulla on mahdollista vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon ja yleiseen mielipiteeseen. Valtiollisten tahojen suorittama laitton tiedustelu aiheuttaa vahinkoa myös suomalaisille korkeateknologian

12.3.2018

y yrityksille ja tutkimuslaitoksille. Toiminta voi aiheuttaa yritystasolla kriittistä vahinkoa ja sillä on potentiaalisesti myös kansantaloudellista merkitystä.

Vastatiedustelun olennaisena peruslähtökohtana on löytää tiedustelutoimintaa harjoittavat henkilöt, joiden toiminta muodostaa vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Nämä henkilöt eivät kuitenkaan ole aina tiedossa. Siksi tiedustelutoimivaltuudet pitäisi käyttöperusteiden kohdalla irrottaa nykyisten toimivaltuuksien rikos- ja henkilöperusteista.

## 2.4 Kybertoimintaympäristö

Kybertoimintaympäristön merkitys kasvaa, eikä kyberkeinojen käyttöä poliittisten päämäärien saavuttamiseksi voida sulkea pois. Tietoliikenneverkkojen kautta tapahtuva rajat ylittävä vakoilu on noussut merkittäväksi uhaksi. Tällainen toiminta mahdollistaa suurten tietomäärien hankkimisen keskitetysti, mikä voi aiheuttaa korjaamatonta vahinkoa kohdevaltion turvallisuudelle ja sen eduille. Tietoverkoissa tapahtuva sabotaasi ja tiedon vääristäminen ovat myös merkittäviä uhkia kansalliselle turvallisuudelle. Kybervakoilulla saatua tietoa voidaan käyttää myös informaationsodankäynnissä, josta esimerkkinä on Yhdysvaltojen vaaleihin vaikuttaminen.

Suomen turvallisuusympäristön muutoksen kannalta olennaiset ulkovaltat panostavat mittavasti hyökkäyksellisen kyberkapasiteettinsa rakentamiseen. Tämä vaatii näiltä valtioilta aiempaa enemmän tukea perinteisessä reaali maailmassa tapahtuvalta tiedustelutoiminnalta, kuten tiedonkeräämistä henkilötiedustelun keinoin potentiaalisista kybervakoilun kohteista tai sellaisen henkilön löytämistä joka vahingossa tai tarkoituksellisesti auttaisi valtiollisen haaitohjelman viemisessä kohdeorganisaation tietojärjestelmään.

Kybervakoilu tarjoaa valtioille lähes riskittömän tavan hankkia tietoa riippumatta niiden taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kehitystasosta. Kybervakoilu on halpa tiedonhankintamenetelmä suhteessa potentiaalisesti saatavilla olevan tiedon määrään verrattuna.

Kybervakoilun ja -operaatioiden merkitys kasvaa tulevina vuosina entisestään. Syitä tälle ovat mahdollisuus toteuttaa kybertoimintaympäristössä tekoja alhaisin kustannuksin, suojautumisen vaikeus ja kalleus sekä vähäinen kiinnijäämisriski. Esimerkkeinä valtioihin kohdistuneesta kyberoperaatioista voidaan mainita muun muassa Saksan (2017–2018), Ukrainan (2014), Georgian (2008) ja Viron (2007) suljettuihin viranomaisverkkoihin kohdistetut verkkohyökkäykset, jotka ovat osoittautuneet hyvin organisoiduiksi ja suunnitelluiksi operaatioiksi, joiden taustalla arvioidaan olevan valtiotoimija tai siihen hyvin läheisesti kytkeytyvät tahot. Esimerkiksi mainittu Saksan hallituksen tietoverkkoon kohdistunut hyökkäys saattaa olla osa laajempaa järjestäytynyttä vakoiluoperaatiota EU-maissa.

Jo nykyisellään uutisoidaan globaalisti hakkeroinneista toisen valtion ohjusjärjestelmiin ja ydinvoimaloihin. Myös Suomen kriittisen infrastruktuurin tietojärjestelmiä ja tietoliikenneyhteyksiä sekä avainhenkilöitä tiedustellaan ennakolta, jotta niihin voidaan tarvittaessa vaikuttaa.

Yksityisten yritysten tietopääoman anastamiseen pyrkivistä hyökkäyksistä iso osa jää kokonaan pimentoon, koska yrityksillä tai kolmannella sektorilla ei ole valmiutta tunnistaa valtiollisen toimijan uhkaa. Erityisen kriittisiä uhkia ovat kyberoperaatiot, joissa hyökkääjä on hyväksikäyttänyt suoraan organisaation luotettuja palveluketjutoimintoja. Tieto hyökkäyksistä tulee suojelupoliisille lähes poikkeuksetta ulkomaisten kumppanien vinkkeinä. Viedyn tietopääoman arvo keskuskuuren yrityksen tapauksessa on kymmeniä miljoonia euroja vuodessa. Hyökkäystoiminnan nopea havainnointi minimoisi viedyn tiedon määrän ja sen aiheuttamat potentiaaliset menetykset yritykselle.

Vaikka luotetuilta kumppaneilta saadut vinkit auttavat Suomea vastaan kohdistuvien yksittäisten hyökkäysten torjunnassa, tulee huomioida, että ulkomaisten kumppaneiden toiminnan pääprioriteetti on niiden kansallisten toimijoiden

12.3.2018

suojaaminen. Tiedon välitys Suomen kaltaisille kumppaneille on toissijaista ja aiheuttaa siten välillä merkittävän, kuukausienkin viiveen tiedon saannissa ja edelleen suojautumisessa.

Tietoverkkoihin kohdistuvat hyökkäykset ovat erittäin vaarallinen uhka kahdesta syystä: niihin soveltuva teknologia kehittyy jatkuvasti, ja niissä on usein valtiotoimijoiden apuna järjestäytyneen rikollisuuden edustajia ja hakkereita. Valtiollinen toiminta, kansalaisyhteiskunta ja rikollisuus sulautuvat toisiinsa, joten uhkien torjumiseksi turvallisuusviranomaisten teknisen suorituskyvyn olisi oltava hyökkääjää parempi. Suorituskyvyn käyttämiseen tarvittavien valtuuksien tulisi olla käyttöperusteeltaan olla sellaiset, että uhkien muodostuminen voidaan havaita mahdollisimman aikaisin. Jos viranomaiset kykenevät pelkään reagoimiseen vahinkojen jo tapahduttua, yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat erittäin suuressa vaarassa.

Tietoliikennetiedustelu mahdollistaa ennakoivan puolustautumisen seuraamalla valtiollisten kybervakoiluoperaatioiden kartoitus- ja hyökkäystoimintaa tietoverkoissa ei vain omaa valtiota kohti, vaan myös muihin maihin kohdistuneena. Toiminnan käynnistämiseksi tarvittava tieto ja osaaminen ovat jo valtaosin olemassa.

## 2.5 Hybridivaikuttaminen

Hybridivaikuttaminen on osa suurvaltojen sekä vahvojen poliittisten tai aseellisten ryhmien toimintaa oman vaikutusvallan lisäämiseksi, vastapuolen toiminnan häiritsemiseksi ja omien poliittisten ja/tai sotilaallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Hybridivaikuttamisen toimijat on tapana jakaa valtiollisiin ja ei-valtiollisiin toimijoihin. Vieraiden valtioiden hybridivaikuttamisen keinot ovat aiempaa monimuotoisemmat (sotilaallinen, poliittinen, taloudellinen, infrastruktuuri, informaatio, kulttuuri, muut keinot). Suojelupoliisin kiinnostuksen kohteen hybridiuhista ovat erityisesti vaikuttaminen informaation ja propagandan avulla sekä kybertoiminta. Nykyisillä rikos- ja henkilöperusteisilla toimivaltuuksilla ei läheskään kaikissa tapauksissa ole mahdollisuuksia tunnistaa tai torjua ulkomaisia valtiollisia hybridiuhkia, jotka voivat vakavasti vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta.

Informaatiovaikuttamiseen voi liittyä esimerkiksi disinformaation levittämistä, kulttuuriin liittyvän vaikutusvallan kasvattamista, tietojärjestelmäkatojen aiheuttamista tai hämmennyksen ja epävakauden ruokkimista. Tiedotusvälineet ja sosiaalinen media, mukaan lukien ns. trollien käyttö, on vain pieni osa toiminnasta. Teknisesti vaikuttamiskeinoille kehittyy aivan uusia mahdollisuuksia informaatio- ja kyberteknologian ansiosta. Esimerkiksi Yhdysvaltain presidentinvaaleissa erään globaalin sosiaalisen mediatyhtiön tiedotteen mukaan sen palvelimelle laaditut valetilit olivat kahden vuoden aikana julkaisseet noin 80 000 päivitystä, joiden tarkoitus oli ollut vaikuttaa Yhdysvaltain politiikkaan. Presidentinvaalien alla levinneet viestit tavoittivat arviolta jopa 126 miljoonaa amerikkalaista.

Osa informaatio-operaatioista tapahtuu kyberhyökkäysten avulla. Tavoitteena voi olla sellaisten tietojen saaminen, joita voidaan käyttää informaatio-operaatioissa, tai vaikkapa haittaohjelmien asettaminen, jotta saadaan valmius toisen maan tietoliikenneyhteyksien katkaisemiseen tarvittaessa. Uudempi ilmiö on kyberhyökkäysten käyttäminen vaalikampanjoiden aikana ehdokkaiden mustamaalaukseen. Valtiollisten toimijoiden lisäksi huolena on kyberrikollisten kasvava kyky aiheuttaa merkittävää haittaa erilaisille yhteiskunnan kriittisille toiminnoille.

Valtioneuvoston kanslia julkaisi 17.2.2017 riippumattoman tutkimuksen Suomen kyberturvallisuuden tilasta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 30/2017). Tutkimuksen mukaan tällä hetkellä kybertiedustelun torjunta on kansallinen sokeapiste. Kybertoimintaympäristön valvonnassa tarvitaan tasapaino tehtävien ja toimivaltuuksien välillä sekä riittävät henkilöstövoimavarat ja taloudelliset resurssit. Tutkimuksessa todetaan, että Suomalaisen yhteiskunnan kaikkia elintärkeitä toimintoja sekä huoltovarmuuskriittisiä yrityksiä ei ole tällä hetkellä suojattu riittävällä tavalla erilaisia kyberuhkia vastaan ja myös häiriötilanteiden

12.3.2018

resilienssi (sietokyky) on edelleen osassa suojattavia kohteita heikolla tasolla. Suomen lainsäädäntöä ei ole kyetty ajanmukaistamaan kyberturvallisuuden vaatimuksia vastaaviksi. Tiedustelulainsäädännön uudistaminen arvioidaan välttämättömäksi havainnointikyvyn parantamiseksi.

### 3 Nykyisten toimivaltuuksien käytön oikeudelliset rajoitteet tiedustelutoiminnassa

Suojelupoliisin nykyisten toimivaltuuksien (salaisten tiedonhankintakeinojen) yhteinen piirre on se, että ne on määritelty henkilö- ja rikoslähtöisesti. Niitä voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön tai käyttää hankittaessa tietoa vain sellaisen henkilön toiminnasta, jonka voidaan perustellusti olettaa tulevaisuudessa syyllistyvän tai jo syyllistyneen tietyn rangaistusuhan ylittävään rikokseen, rikoksen yritykseen tai joissain tapauksissa sellaisen valmisteluun.

Rikostorjuntatoimivaltuuden käyttö tulee lähtökohtaisesti pystyä kohdistamaan aina tiettyyn henkilöön, vaikka henkilön henkilöllisyys ei tarvitse olla viranomaisen tiedossa. Telekuuntelu tai televalvonta voidaan kohdistaa myös tuntemattomaan henkilöön esimerkiksi IP-osoitteen perusteella. Tiedusteluviranomaisella tulee kuitenkin olla tietty varmuus siitä, että kyseinen IP-osoite on tuntemattoman henkilön käyttämä. Jos tällaista tiettyyn henkilöön liittyvää rikostorjunnallista perustetta ei ole olemassa, ei poliisilain mukaisen salaisen tiedonhankintakeinon käyttö ole mahdollista.

Tiedustelutoiminnalle tyypillistä on, ettei tietty henkilö ole aina tiedossa, vaan tiedustelun olennaisena tavoitteena olisi löytää sellaiset henkilöt, joiden toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Siksi tiedustelutoimivaltuuksien käyttöperusteiden kohdalla tulisi irtaantua nykyisten toimivaltuuksien rikos- ja henkilökytkennästä.

Kun nykyisten tiedonhankintatoimivaltuuksien käytön erityiset edellytykset on määritelty rikosten ja niiden vakavuuden perusteella, niin suojelupoliisin käytössä olevat toimivaltuudet eivät mahdollista nykyiselläänkään sille säädetyn tehtävän suorittamista muutoin kuin rikosten estämisen, paljastamisen ja selvittämisen osalta. Mutta sellaisten hankkeiden torjumiseksi, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, ei salaisia tiedonhankintakeinoja voida käyttää.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen sekä edellä kerrotun perusteella tiedustelutoimivaltuuksien erityiset edellytykset määritellään siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp) uhkalähtöisesti. Salainen tiedonhankinta eli tiedustelumenetelmien käyttäminen ehdotetaan mahdollistettavaksi sellaisen laissa tyhjentävästi säädetyn toiminnan (siviilitiedustelun kohteet) kohdalla, joka vakavasti uhkaa Suomen kansallista turvallisuutta joko suoraan tai välillisesti. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta voi olla sellaista, joka konkretisoituessaan olisi rikos, mutta johon ei vielä voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä taikka tekijä ei ole tiedossa. Toiseksi kyse voi olla sellaisesta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, joka on tiedossa, mutta se tapahtuu toisen valtion alueella eikä siitä ole mahdollista saada tietoa kuin julkisista lähteistä. Kolmanneksi kyse voi olla toiminnasta, joka ei ole Suomen lain mukaan rikos eikä voisi sellaiseksi muodostuakaan. Esimerkkeinä voidaan mainita Suomen huoltovarmuuden kannalta merkityksellisten kiinteistöjen siirtyminen ulkomaiseen omistukseen tai toiminta, jolla suomalaiseen ja ulkomaiseen kansalaismielipiteeseen pyritään vaikuttamaan levittämällä järjestelmällisesti väärää tietoa Suomen politiikasta julkisuudessa.

## 4 Siviilitiedustelu

### 4.1 Siviilitiedustelun kohteet

Lakiehdotuksessa siviilitiedustelulla tarkoitetaan suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisäateisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten.

12.3.2018

EIT:n ratkaisukäytännön mukaan laki ei voi olla sellainen, että se mahdollistaa salaisen tarkkailun kohdistamisen sattumanvaraisesti keneen tahansa (Amann v. Sveitsi). Esimerkiksi pelkkä laissa oleva maininta siitä, että salaisia valtuuksia saadaan käyttää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei ole riittävä ennakoitavuusvaatimuksen täyttämiseksi (Zakharov v. Venäjä). Toisaalta kansallisen lain ei voida edellyttää täsmällisesti ja tyhjentävästi luetteloivan kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaiset saavat käyttää salaisia valtuuksia. Lain säännöksen, jonka mukaan salaisten valtuuksien käyttöperusteena on terrorismin uhka, on esimerkiksi katsottava täyttävän ihmisoikeussopimuksen asettaman ennakoitavuusvaatimuksen (Szabo & Vissy v. Unkari).

Siviilitiedustelussa käytettävillä toimivaltuuksilla, tiedustelumenetelmillä saataisiin hankkia tietoa ainoastaan laissa tyhjentävästi luetelluista siviilitiedustelun kohteista. Niistä ehdotetaan säädettäväksi niin yksilöidysti kuin tiedustelutoiminnan erityispiirteistä johtuen on mahdollista. Siviilitiedustelun kohteita lakiehdotuksen mukaan ovat:

- 1) terrorismi,
- 2) ulkomainen tiedustelutoiminta,
- 3) joukkotuhoukseen suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö,
- 4) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö,
- 5) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta,
- 6) suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta,
- 7) vieraan valtion toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille,
- 8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi,
- 9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta,
- 10) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta uhkaava toiminta,
- 11) yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus.

#### 4.2 Tiedustelumenetelmät ja niiden käyttöä ohjaavat periaatteet

Tiedustelumenetelmiä ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, ohjattu tietolähdetoiminta, paikkatiedustelu, jäljittäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljittämistä varten, tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä ja tietoliikennetiedustelu (Poliisilaki 5 a luku 2 §).

Tiedustelumenetelmän käytön kohdistaminen henkilöön tai henkilöryhmään muodostaa poikkeuksen puuttumisen kyseisen henkilön tai henkilöiden yksityisyyden suojaan. Tiedustelumenetelmää lähtökohtaisesti käytetään sen kohteelta salassa. Tiedustelutoiminnan ja tiedustelumenetelmien vaivihkaisen luonteen vuoksi ei tiedustelumenetelmän käyttäminen ja sillä saatu tieto itsessään aiheuta vastaavantyyppistä vahinkoa tai haittaa mitä esimerkiksi useiden henkilöön kohdistuvien pakkokeinojen (pidättäminen, vangitseminen tai vakuustakavarikko) käyttäminen. Tiedustelumenetelmillä saatua tietoa ei myöskään lähtökohtaisesti käytetä henkilön syyllisyyttä tukevana selvityksenä eikä niillä puututa tavalla henkilön koskemattomuuteen tai vapauteen. Sitä vastoin tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttäminen syyttömyyttä tukevana selvityksenä mahdollistetaan melko alhaisella kynnyksellä.

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen on tiedustelumenetelmien käytön kohdalla syytä kiinnittää erityistä huomiota. Tiedustelumenetelmillä lähtökohtaisesti puututaan perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin. Tämä koskee erityisesti yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaa. Perus- ja ihmisoikeuksien suojaa on toisaalta punnittava kansallisen turvallisuuden suojaamisintressiä vasten. Sinällään nämä vastainintressit eivät ole toisensa

12.3.2018

poissulkevia, koska kansallisen turvallisuuden suojaamisella ja yhteiskunnan kannalta vahingollisten tapahtumien estämisellä suojataan samalla jokaisen perus- ja ihmisoikeuksia.

Tiedustelumenetelmän käyttö ei saa olla syrjivää eikä sen kohdentaminen saisi perustua esimerkiksi etniseen profilointiin eli siihen, että henkilöstä hankittaisiin tietoa yksinomaan tai pääasiallisesti henkilön etnisen taustan, ihonvärin tai uskonnon perusteella.

Myös muilla poliisioikeudellisilla periaatteilla, suhteellisuusperiaatteella, vähimmän haitan periaatteella ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteella, on korostunut merkitys tiedustelumenetelmiä käytettäessä. Suhteellisuusperiaate edellyttää aina arviointia toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja siten käytettyjen keinojen ja niillä aiheutettujen haittojen, kuten esimerkiksi yksityisyyden suojaan puuttumisen, tulee aina olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Oikeasuhtaisuus ei siis tarkoita vain sitä, ettei toimenpide saa olla ylimitoitettu tiedustelun kohteensa olevan henkilön näkökulmasta, vaan kyse on myös siitä, että toimenpiteen on oltava riittävän tehokas tavoitellun päämäärän, kuten esimerkiksi tietyn tiedon saamisen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatetta osaltaan ilmentää poliisilain 1 luvun 3 §:ssä säädetyn lisäksi myös saman luvun 9 §:n 1 momentissa säädetty oikeus luopua toimenpiteestä, jos sen loppuun suorittaminen voisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Poliisilain 1 luvun 4 §:ssä säädetään vähimmän haitan periaatteesta, jonka mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Oikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia. Vähimmän haitan periaate velvoittaa suojelupoliisia minimoimaan tiedustelumenetelmän kohteeksi joutuneelle henkilölle toimenpiteestä aiheutuvaa perusoikeuspuuttumista. Ilmaisulla ”kenellekään” tarkoitetaan, että vähimmän haitan periaate suojaa kaikkia, joihin suojelupoliisin toimenpide ulottaa vaikutuksensa. Kuten vähimmän haitan periaatteesta ilmenee, niin sen rakenneosiin kuuluvat välttämättömyysedellytys ja sitä seuraava vaihtoehtoisia (tässä yhteydessä) tiedustelumenetelmiä koskeva optimointivelvollisuus. Nämä elementit ohjaavat suojelupoliisin toimintaa siviilitiedustelussa ja tiedustelumenetelmän valinnassa sekä sen kohdistamisessa. Kun siviilitiedustelua ja siinä valittuja tiedustelumenetelmiä ryhdytään käyttämään, toiminta on toteutettava siten, että se aiheuttaa tiedustelun kohteena olevalle mahdollisimman vähäisen puuttumisen perusoikeuksiin. Tällä tarkoitetaan kohteelle aiheutuvan vahingon tai haitan minimointivelvollisuutta.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta säädetään lain 1 luvun 5 §:ssä, jonka mukaan poliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen. Periaate liittyy tässä yhteydessä sekä poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n että poliisilain 1 luvun 1 §:n muutoksiin, mutta myös niiden perusteluissa todettuihin seikkoihin. Tällä tarkoitetaan, että suojelupoliisin asiallisen toimivallan tulee aina perustua nimenomaiseen säännökseen. Puututtaessa yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin säännöksen tulee olla laissa. Tarkoitussidonnaisuuden periaate koskee kaikkea poliisitoimintaa, ja tässä yhteydessä sillä olisi merkitystä ainakin siviilitiedustelutoimivaltuuksien ja erityisesti niillä saatujen tietojen käyttämisessä.

#### 4.3 Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset

Siviilitiedustelun kohde ei yksistään mahdollista tiedustelumenetelmän käyttöä. Laissa ehdotetaan säädettäväksi kaikille tiedustelumenetelmille yhteisestä yleisestä käyttöedellytyksestä ”voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Kyse olisi perustelua edellyttävästä tuloksellisuusvaatimuksesta, jolloin tiedustelumenetelmän käytön odotusarvona on sen perusteltu hyödyllisyys. Tiedustelumenetelmän käytön hyödyllisyys tulisi pystyä yksittäistapauksellisesti perustelemaan, mitä ilmentäisi ilmaisu ”perustellusti”. Perustelu voisi liittyä esimerkiksi siihen, miksi nimenomaan tiettyä henkilöä tai henkilöryhmää taikka tiettyä tilaa tai muuta paikkaa tulisi voida tarkkailla ja miksi näin pystyttäisiin oletetusti

12.3.2018

saamaan kansallisen turvallisuuden kannalta hyödyllistä tietoa. Tämä voisi liittyä esimerkiksi henkilön tai henkilöryhmän käyttäytymiseen taikka muutoin siitä saatuihin tietoihin.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan vaatimus johtuu ehdotettavan perustuslain 10 §:n 4 momentista. Kyseisen perustuslain kohdan perusteella vakavuusedellytys nostaa luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvien keinojen soveltamiskynnystä asettaessaan kvalifioinnin uhkan laadusta. Siten pelkästään jonkinasteisen uhkan kansalliselle turvallisuudelle muodostava toiminta ei vielä täyttäisi säännöksessä asetettua vaatimusta. Uhkan vakavuusaste kytkeytyy myös edellä 3 §:ssä käsiteltyihin sisällöllisiin määrittelyihin siitä, millainen siviilitiedustelun kohteena oleva toiminta muodostaa vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan vaatimus koskee myös muiden kuin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvien tiedustelumenetelmien käyttöä.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan lajit tyhjentyisivät 3 siviilitiedustelun kohteisiin (Poliisilaki 5 a luku 3 § ja Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 3 §). Tiedustelumenetelmän käytön perusteeksi ei kuitenkaan riittäisi pelkkä abstraktin tason uhka, vaan yksittäistapauksellisesti tulisi pystyä osoittamaan, että siviilitiedustelun kohteena oleva toiminta muodostaisi vakavan uhkan tai sen voitaisiin olettaa vakavasti uhkaavan kansallista turvallisuutta. Tätä ilmentäisi relatiivilause ”joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Ilmaisulla ”uhkaa” tarkoitettaisiin sitä, ettei säännöksessä edellytettäisi kansallisen turvallisuuden olevan välittömästi vaarantumassa. Näin ollen säännöksessä tarkoitettu tiedonhankinta voisi koskea myös siviilitiedustelun kohteena olevaa toimintaa, joka jatkuessaan vakavasti uhkasi kansallista turvallisuutta. Uhkalta kuitenkin edellytettäisiin tietynasteista ajallista läheisyyttä tai sillä tulisi olla ainakin välillinen liityntä Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

EIT:n ratkaisukäytännön perusteella on selvää, että ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismin torjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. Klass v. Saksa, Weber ja Saravia v. Saksa). Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kuitenkin kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Tästä seuraa, että käsitteen selventäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan (Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta).

Kansallisella turvallisuudella säännöksessä viitataan viime kädessä valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen välittömästi tai välillisesti väkivaltaista ulkoista uhkaa vastaan. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa on tyypillisesti sellainen yleisvaarallinen ja siihen liittyvä toiminta, joka uhkaa suuren ja ennalta arvaamattoman, sattumanvaraisesti määräytyvän ihmisjoukon henkeä tai terveyttä (HE 198/2017 vp, s. 35).

Ilmaisu ”kansallinen turvallisuus” tarkoittaisi sitä, ettei säännöksessä tarkoitettu uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön. Kuitenkin myös esimerkiksi yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voisivat olla säännöksessä tarkoitettua toimintaa, jos ne laajuudeltaan tai merkitykseltään olisivat kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhan sille. Esimerkiksi valtiojohtoon tai yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtiviin henkilöihin samoin kuin heidän turvallisuusjärjestelyistään vastaaviin kohdistuvat uhat voivat muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle.

Kansallisen turvallisuuden määritelmää käsitellään tarkemmin perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 198/2017 vp). Merkityksellistä tiedustelumenetelmän käytön edellytyksen osalta on, että siviilitiedustelun kohteilla täsmennettäisiin niitä toiminnan lajeja, jotka voivat muodostaa vakavan uhkan Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Yksittäinen siviilitiedustelun kohde ei kuitenkaan itsessään ole sellainen, että se sellaisenaan muodostaa vakava uhkan kansalliselle turvallisuudelle, vaan suojelupoliisin tulisi myös siviilitiedustelun kohteena olevan toiminnan lisäksi pystyä vakava uhka osoittamaan.

12.3.2018

Laissa ehdotetaan säädettäväksi tiedustelumenetelmäkohtaisista erityisistä käyttöedellytyksistä. Telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seuranta, teknistä laitetarkkailua, peitetoimintaa, valeostoa, tietolähteen ohjattua käyttöä ja paikatiedustelua saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Peitetoiminnan ja valeoston käyttäminen edellyttäisi lisäksi, että menetelmän käyttö olisi välttämätöntä. Peitetoiminnan käytön edellytyksenä olisi myös sen kohdistuminen järjestäytyneeseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Järjestäytyneeseen toimintaan liittyy usein suunnitelmallisuus. Suunnitelmallisuuden mainitseminen säännöksessä tarkoittaisi myös sitä, että menetelmää olisi mahdollista kohdistaa jatkossakin esimerkiksi saman yksittäisen toimijan suunnitelmalliseen toimintaan. Peitetoiminnan käytön edellytyksenä olisi myös, että tiedonhankintaa on toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisenä.

Erittäin tärkeä" merkitys" ja "välttämätöntä" vastaisivat salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksiä koskevia ilmaisuja, joista säädetään 5 luvun 2 §:ssä. Nykyistä poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp, s. 38–43 ja 90 ja 91) tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksiä koskevassa yleisperustelujen jaksossa on selostettu tarkemmin käsitteiden "erittäin tärkeä merkitys" ja "välttämätöntä" merkityssisältöä.

Jos tiedustelumenetelmä kohdistetaan valtiolliseen toimijaan tai siihen rinnastuvan tahoon, tiedustelumenetelmän käytön edellytyksiin sovelletaan perusteltua tuloksellisuusodotusta riippumatta siitä, mitä tiedustelumenetelmää käytetään. Tämä johtuu siitä, ettei vieraan valtion viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa (HE 198/2017 vp, s. 35).

Tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Peitetoiminta ja valeosto ovat kuitenkin asunnossa sallittuja, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella.

Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (esim. PeVL 43/2010 vp, s. 2, PeVL 40/2010 vp, s. 4, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 6/2010 vp, s. 4, PeVL 8/2006 vp). Kotirauhan suojaama piiri määritellään kuitenkin eri tavoin perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaissa. Tästä johtuen tiedustelumenetelmän käyttöä ei saa kohdistaa rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan asuntoon tai muuhun asumiseen tarkoitettuun tilaan, jollei voitaisi osoittaa paikkaa tosiasiallisesti käytettävän muuhun kuin pysyväluonteiseen asumiseen (PeVL 36/1998 vp, KKO 2009:54). Ainoa poikkeus tästä on peitetoiminta ja valeosto, jolloin peitetoimintaa tai valeostoa suorittavalla suojelupoliisin virkamiehellä tulisi olla oikeus paljastumisen estämiseksi mennä kyseisiin tiloihin käyttämällä hyväkseen luotua peitettä. Siksi peitetoiminta ja valeosto kuitenkin on asunnossa sallittua, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuisi asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella. Puheena olevan sääntelyn ulottaminen koskemaan myös valeostoa on oikeusturvasyistä perusteltua, koska valeosto voidaan toteuttaa myös asunnossa.

Tiedustelumenetelmän käyttö on lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole. Tällä korostetaan sitä, ettei tiedustelumenetelmiä voida missään tapauksessa käyttää kauempaa kuin on tarpeen, vaikka lupa olisikin vielä voimassa.

Vaikka tiedonhankinta siviilitiedustelussa on luonteeltaan pitkäkestoista, jokaisen tiedustelumenetelmän osalta tulisi erikseen säätää luvan tai päätöksen kesto, joka voisi olla enintään kuusi kuukautta. Luvan tai päätöksen mentyä umpeen olisi tiedustelumenetelmän käytöstä päätettävä uudelleen tai sen käyttö olisi lopetettava. Lisäksi tiedustelumenetelmän tarpeellisuutta ja sen perusteita olisi harkittava koko ajan sitä käytettäessä ja keinon käyttö olisi lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole.

12.3.2018

#### 4.4 Päätöksentekijä

Siviilitiedustelun hoitaminen ja tiedustelumenetelmien käyttö siviilitiedustelussa ehdotetaan osoitettavaksi yksinomaan yhden viranomaisen, suojelupoliisin tehtäväksi.

Siviilitiedustelussa käytettävien tiedustelumenetelmien päätöksentekoa koskeva sääntely perustuisi pääosin poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan lukuun. Tuomioistuimen päätettäväksi esitettäisiin perus- ja ihmisoikeuksiin merkittävimmin puuttuvien tiedustelumenetelmien käyttäminen.

Päätöksentekotoimivaltaan liittyvät perus- ja ihmisoikeuspuuttumiset keinokohtaisesti on arvioitu esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamisen yhteydessä (Oikeusministeriön komiteanmietintö 2009:2) perustuslakivaliokunnan kannanotot mukaan lukien. Siksi myös 5 a luvussa tiedustelumenetelmien päätöksentekoa koskevien perusratkaisujen kohdalla on perusteltua seurata mahdollisimman pitkälle 5 luvussa omaksuttua sääntelyä.

Tietoliikennetiedustelusta päättäisi tuomioistuin. Tuomioistuin päättäisi myös paikkatiedustelusta, jos se kohdistuu muuhun kotirauhan suojaamaan paikkaan kuin vakituiseen asumiseen käytettävään paikkaan tai paikkaan, johon ei ole yleistä pääsyä tai johon yleinen pääsy on rajoitettu tai estetty paikkatiedustelun toimittamisajankohtana.

Tuomioistuimella ei lähtökohtaisesti ole toimivaltaa päättää toimivaltuuden käytöstä muualla kuin Suomessa. Operatiivista päätöksentekoa ei myöskään ole tarkoituksenmukaista viedä oikeudellisessa järjestelmässä uusille toimijoille ulkomaan tiedusteluun liittyvien ulkopoliittisesti sensitiivisten elementtien takia. Kansainväliseen vertailuun kuuluvien joidenkin maiden kohdalla ulkomaan tiedustelusta päättää tiedusteluviraston päällikkö. Ulkomaan tiedustelua koskevasta päätöksenteosta siviilitiedustelussa käytettävien tiedustelumenetelmien osalta on perusteltua säätää vastaavalla tavalla. Suojelupoliisin päällikkö päättäisi myös kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta.

#### 4.5 Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvat tiedustelumenetelmät

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä lukuun ottamatta sellaisia toimivaltuuksia koskevia säännösehdotuksia, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Tällaisia säännösehdotuksia ovat poliisilain 5 a lukuun esitettävä 6 § (telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta), 7 § (televalvonta), 11 § (tekninen kuuntelu), 31 § (lähetyksen jäljentäminen) ja lakiehdotuksessa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa tarkoitettu tietoliikennetiedustelu.

#### 4.6 Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

Poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niin sanotusta palomuurista. Tiedustelutoimivaltuuksilla saatuja tietoja ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurisäännöksessä säädettäisiin eräistä poikkeuksista käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Pykälä sisältäisi osin myös suojelupoliisin poliisimiehen toimimisvelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita.

Kyse olisi poikkeuksesta tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Asiaa koskeva sääntely on laadittu siten, että siinä tasapainoisella tavalla tulisi huomioida yhtäältä tiedustelun rikostorjunnasta poikkeava käyttötarkoitus sekä toisaalta vakavien rikosten selvittämiseen ja etenkin sellaisten rikosten estämiseen liittyvä huomattava yhteiskunnallinen intressi.

12.3.2018

Tiedustelussa ilmitulleiden lievien rikosten ilmoittaminen rikostorjuntaan ei saisi olla sillä tavalla automaattista, että tiedustelu tosiasiaa muodostuu tällaisten rikosten estämisen ja selvittämisen keinoksi. Toisaalta verrattain lieviäkin rikoksia on voitava ilmoittaa rikostorjuntaviranomaisille, jos tämä tapauskohtaisesti on välttämätöntä tiedustelun tarkoituksena olevan kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Kaikkein vakavimpien rikosten selvittäminen ja erityisesti ennalta estäminen puolestaan on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista, mistä johtuen niiden ilmoittaminen rikostorjuntaan on syytä laajasti sallia. Ilmoittamista perustelee myös oikeudenmukaisuus ja vakavan rikoksen uhrin näkökulman huomioonottaminen.

Tietyin 44 §:ssä säädetyin edellytyksin tiedustelumenetelmällä saatua tietoa voisi luovuttaa esitutkintaviranomaiselle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Rajoituksetta tietoliikennetiedustelulla saatua tietoa saataisiin luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Tietyin 44 §:ssä säädetyin edellytyksin tiedustelumenetelmällä saatua tietoa voisi luovuttaa esitutkintaviranomaiselle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

#### 4.7 Ulkomaan tiedustelu ja kansainvälinen yhteistyö

Suomen turvallisuusympäristössä viime vuosina tapahtuneiden muutosten taustalla on sisäiseen ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ja niihin liittyvien ilmiöiden kiihtyvä kansainvälistyminen ja tietoteknistyminen. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset osaltaan ovat johtaneet siihen, ettei yksittäinen valtio kaikissa tilanteissa kykene torjumaan itseensä kohdistuvia uhkia vain omin toimenpitein. Muutos korostaa kansainvälisen tiedustelu- ja turvallisuustyön sekä siinä saatavan operatiivisen ja strategisen tiedon merkitystä. Toimialan operatiivinen ja strateginen kansainvälinen tiedonvaihto on lähes nelinkertaistunut 2000-luvulla.

Jos yhteiskuntaa halutaan menestyksellisesti turvata, suomalaisten turvallisuusviranomaisten on voitava hankkia tietoa myös ulkomaisilta toimijoilta. Ulkomaantiedustelulla tarkoitetaan kansallisen turvallisuuden kannalta olennaisen tiedon hankkimista ulkomaisista olosuhteista ja kohteista. Ulkomaantiedustelun tarkoituksena on tuottaa ylimmän valtionjohdon turvallisuuspoliittisen päätöksenteon sekä vakavien ulkoisten turvallisuusuhkien torjunnan kannalta välttämätöntä tietoa.

Ulkomaantiedustelun luonteesta johtuen toiminnan lähtökohtana on, että tarvittavat tiedot pyritään hankkimaan kevyimmällä mahdollisella keinolla. Käytännössä tiedustelu perustuu usein yhteistoimintaa läheisesti muistuttaviin toimintamalleihin. Kyse on kahden valtion viranomaisten välisestä vapaaehtoisuuteen perustuvasta tietojen ja näkökantojen vaihdosta, joka hyödyttää molempia osapuolia. Tiedonvaihto voi koskea esimerkiksi yhteisen mielenkiinnon kohteena olevia ilmiötä, yksittäisiä tapahtumia, havaintoja tai poliittisia mielialoja, joista tietoa antava osapuoli tarjoaa oman tulkintansa pyrkien vaikuttamaan vastaanottajaosapuolen näkemyksiin. Tällaisen molemminpuolisen tiedonvaihdon ohella ulkomaantiedustelutoiminta voi perustua tiedustelevalle valtion yksipuoliseen toimintaan. Perustilanteessa toiminta pitää sisällään sen, että tiedustelevalle valtion ulkomaille lähettämä henkilöstö virka-asemaansa perustuen tekee yleisiä havaintoja asemavaltion oloista sekä käy keskusteluja asemavaltion edustajien tai kansalaisten kanssa. Vaikka kyse ei tällöin ole asemavaltion kanssa nimenomaisesti sovitusta tietojenvaihdosta, tapahtuu toiminta monesti asemavaltion hiljaisen hyväksynnän turvin. Kaikki valtiot joutuvat tosiasiaa tiettyyn rajaan saakka sietämään maaperällä tapahtuvaa tiedustelua.

Tietyissä poikkeukselliseksi luonnehdittavissa tilanteissa edellä kuvattu yhteistyötä korostava tai hiljaiseen hyväksyntään perustuva tiedustelu ei ole riittävää. Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisen tärkeitä tietoja olisi tällaisissa

12.3.2018

tapauksissa voitava hankkia tarvittaessa myös salassa käytettävien tiedustelumenetelmien avulla.

Useat Euroopan valtiot ovat säätäneet ulkomaan tiedustelutoiminnastaan ja siinä käytettävistä toimivaltuuksista. Maittain vaihtelee, millä tarkkuudella yksittäisistä toimivaltuuksista on katsottu aiheelliseksi säätää. Ulkomaan tiedustelulla tarkoitettaisiin turvallisuusviranomaisten aktiivista toimintaa tiedon hankkimiseksi sellaisista ulkomailla oleskelevista yksittäisistä tai valtiollisista toimijoista, jotka saattavat uhata Suomen kansallista turvallisuutta tai muita yhteiskunnan elintärkeitä etuja.

Suomalaisilla tiedusteluviranomaisilla ei ole säädettyjä toimivaltuuksia hankkia tietoa ulkomailla. Turvallisuusympäristön muutoksesta johtuen ja hallituksen esityksessä HE 202/2017 vp mainituilla perusteilla olisi kuitenkin tarpeen säätää ulkomaantoimivaltuuksista eli ulkomaantiedustelusta. Ulkomaantoimivaltuudet ehdotetaan siviilitoiminnassa säädettäväksi suojelupoliisille ja ulkomaantiedustelussa ehdotettaisiin käytettäväksi poliisilakiehdotuksen 5 a luvussa säädettäviä keinoja. Kansainvälisestä yhteistyöstä ja sen yhteydessä käytettävistä tiedustelumenetelmistä säädettäisiin erikseen.

Esityksen kansainvälisestä vertailusta voidaan havaita, että ulkomailla tehtävää tiedonhankintaa koskeva päätöksenteko vaihtelee maittain. Päätöksenteosta voi vastata esimerkiksi tiedusteluviranomainen itse tai jokin poliittisesti vastuunalainen taho. Jos päätöksenteosta vastaa tiedusteluviranomainen, tapahtuu se yleensä valtiojohdon linjausten puitteissa. Tiedustelussa käytettävät menetelmät kohdistuvat vieraan valtion suvereniteettiin kohdemaassa ja myös mahdollisesti kolmannessa valtiossa, jonka kautta tiedonhankintaa tehdään. Tämän vuoksi ulkomaan tiedustelun poliittinen ulottuvuus korostuu. Tiedustelun mahdolliset vaikutukset ja riskit vaikuttaisivat päätöksentekomenettelyyn.

Ulkomailla tehtävästä siviilitiedustelusta ja tiedustelumenetelmän käytöstä päättäisi aina suojelupoliisin päällikkö. Suomalaisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa päättää menetelmien käytöstä Suomen alueen ulkopuolella eikä se tästä syystä tule kyseeseen päätöksentekotahona. Lisäksi ulkomaantiedustelun ulkopoliittisten herkkyyksien vuoksi on perusteltua, että riskin menetelmien käyttämisestä kantaisi ulkomaantiedustelua suorittava taho eli suojelupoliisi.

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta säädettäisiin erikseen. Ulkomaantiedustelun ulkopoliittisia ulottuvuuksia käsiteltäisiin siten myös siviili- ja sotilastiedustelun yhteensovittamisen yhteydessä, jolloin mukana olisivat keskeiset ulkopoliittiset tahot.

Kansainvälisestä yhteistyöstä säädettäisiin erikseen ja tällöinkin ulkomailla suoritettavassa operaatioissa käytettävistä tiedustelumenetelmistä päättäisi suojelupoliisin päällikkö.

## 5 Oikeusturvajärjestelyt ja valvonta

Tiedustelutoiminnassa korostuvat oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja valvonnan tehokkuus. On tärkeää, että tiedusteluviranomaisella ei ole rajoittamatonta harkintavaltaa tiedonhankinnan kohdentamisessa. Yksi tapa rajoittaa viranomaisen harkintavaltaa on edellä kerrotulla tavalla osoittaa vakavinta puuttumista perusoikeussuojaan tarkoittava tiedustelumenetelmien käytöstä päättäminen tuomioistuimelle (muun muassa Weber ja Saravia v. Saksa). Ehdotuksen mukaan tuomioistuimella edellyttäviä tiedustelumenetelmiä olisivat telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, paikkatiedustelu ja tietoliikennetiedustelu. Lupa voitaisiin antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan pois lukien telekuuntelu ja sen sijasta toimitettava tietojen hankkiminen, jos kohteena on henkilö. Näissä tilanteissa lupa voitaisiin antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

12.3.2018

Säännösehdotuksilla kuuntelu- ja katselukiellosta, jäljentämis- ja tiedustelukiellosta, tiedustelutietojen hävittämisestä ja tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta turvattaisiin niin ikään oikeusturvan toteutumista. Oikeus saada tieto tiedustelun kohteeksi joutumisesta on tärkeää, jotta henkilö ylipäättään ymmärtäisi hakea oikeussuojaa (Poliisilaki 5 a luku 47 § ja Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 20 §). Telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta sekä tietoliikennetiedustelusta olisi viipymättä ilmoitettava kohteelle, kun tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu. Muiden menetelmien käytöstä olisi ilmoitettava, jos asiassa aloitetaan esitutkinta. Ehdotettu sääntely antaisi mahdollisuuden jokaiselle, joka epäilee joutuneensa yksityiselämän suojan loukkauksen kohteeksi, saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti siten kuin perustuslain 21 §:ssä edellytetään.

Asianosaisjulkisuus on tiedonhankinnan kohteen kannalta tärkeä oikeusturvatae. Kaikkien tiedustelumenetelmien käyttö olisi asianosaisjulkista siitä lähtien, kun henkilö on saanut ilmoituksen menetelmän käytöstä. Kaikkia tiedustelumenetelmäasioita koskisi oikeudenkäynnissä diaari-, asiakirja-, käsittely-, ratkaisu- ja asianosaisjulkisuus.

Tiedustelutoiminnan valvonnan tehokkuus edellyttää, että valvontaelimillä on pääsy kaikkeen tiedustelussa kertyneeseen aineistoon sekä oikeus tarkastaa tietoja ja asiakirjoja. Siksi tiedustelumenetelmiä koskisi viivytyksetön pöytäkirjaamisvelvoite. Tästä säädettäisiin tarkemmin asetuksella vastaavalla tavalla kuin mitä pöytäkirjaamisesta säädetään esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetussa asetuksessa (122/2014).

Tiedustelutoiminnan ulkoisesta laillisuusvalvonnasta huolehtisi ylimpien laillisuusvalvojien lisäksi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu, joka valvoisi tiedustelutoimintaa reaaliaikaisesti. Reaaliaikaisen valvonnan mahdollistamiseksi säädettäisiin velvoitteesta antaa tieto tiedusteluvaltuutetulle tiedustelumenetelmiä koskevista tuomioistuimen päätöksistä ja luvista mahdollisimman pian niiden antamisen päätöksen jälkeen. Lisäksi suojelupoliisin olisi mahdollisimman pian ilmoitettava tiedusteluvaltuutetulle päätöksestä, joka koskee muuta kuin tuomioistuimen päätöksentekotoimivaltaan kuuluvaa tiedustelumenetelmää, siviilitiedustelun suojaamista, ilmaisukieltoa, rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämisen lykkäämistä.

Valtuutetulla olisi laajat tiedonsaantioikeudet ja oikeus saada selvityksiä viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Valtuutettu voisi tehdä tarkastuksia tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi, minkä lisäksi sille ehdotetaan oikeutta päästä valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Tiedusteluvaltuutettu voisi lisäksi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa.

Tiedustelutoiminnan oikeudellisesta valvonnasta sisäasiainhallinnossa huolehtisivat suojelupoliisi ja sisäministeriö. Näiden harjoittamaa laillisuusvalvontaa olisi tarkoitus vahvistaa uusilla henkilöstöresursseilla ja tehostaa valvontatoimia reaaliaikaistamalla. Sisäministeriön tulisi antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta.

EIT on pitänyt tärkeänä, että tiedustelun valvontaan osallistuvat myös kansanedustuslaitoksen jäsenet. Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta ehdotetaan annettavaksi uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäväksi. Tiedusteluvalvontavaliokunta toimisi osana eduskunnan valiokuntalaitosta. Tiedusteluvaliokunnalla olisi valvontatehtävänsä hoitamiseksi tiedonsaantioikeuksien lisäksi oikeus saada selvityksiä muun muassa tiedusteluvaltuutetulta ja muilta viranomaisilta.

12.3.2018

**Liitteet**

1. Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje
2. Sisäministeriön määräys: Suojelupoliisin tehtävät ja yhteistyö



21.06.2016

Antopäivä  
21.06.2016

Nro  
SMDno-2016-329

Voimassaoloaika  
1.7.2016 - 30.6.2018

Säädöspäätös  
Suomen perustuslaki 2 §, 68 § (731/1999)  
Sisäministeriön asetus sisäministeriön työjärjestyksestä  
(731/2013) 59 §

~~Muuttaa~~/Kumoaa  
Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen  
hallinnonalalla (SMDno/2011/700)

Kohderyhmät  
Sisäministeriö ja sen hallinnonala

## SISÄMINISTERIÖN JA SEN HALLINNONALAN LAILLISUUSVALVONTAOHJE

### Sisällysluettelo

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 Laillisuusvalvonnan tavoitteet ja toiminnan kohdentaminen .....                    | 3  |
| 2 Ohjeen soveltamisala.....                                                          | 3  |
| 3 Laillisuusvalvonnan oikeudellinen perusta sisäministeriön hallinnonalalla .....    | 4  |
| 4 Tehtävät ja vastuut.....                                                           | 5  |
| 4.1 Yleistä .....                                                                    | 5  |
| 4.2 Sisäministeriön osastot.....                                                     | 5  |
| 4.3 Hallinto- ja kehittämisosasto .....                                              | 6  |
| 4.4 Hallinnonalan virastot .....                                                     | 6  |
| 4.5 Esimiesten suorittama laillisuusvalvonta .....                                   | 6  |
| 5 Laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä.....                                        | 7  |
| 6 Valvonnan kohteen oikeusturva ja eri menettelyjen välinen suhde .....              | 7  |
| 6.1 Asian käsittelyn siirtäminen muuhun menettelyyn tai toiselle viranomaiselle..... | 7  |
| 6.2 Itsekriminointisuoja.....                                                        | 8  |
| 7 Hallintokanteluiden käsittely .....                                                | 8  |
| 7.1 Yleistä .....                                                                    | 8  |
| 7.2 Hallintokantelun tekeminen ja kantelun muotoedellytykset .....                   | 8  |
| 7.3 Hallintokantelun käsittely ja alustava oikeudellinen arvio .....                 | 9  |
| 7.4 Hallintokantelun tutkiminen .....                                                | 9  |
| 7.5 Kuuleminen .....                                                                 | 10 |
| 7.6 Kanteluratkaisun perusteleminen.....                                             | 10 |
| 7.7 Hallintokantelun johdosta annettava hallinnollinen ohjaus .....                  | 10 |
| 7.8 Muutoksenhakukielto ja kantelun tutkiminen uudelleen .....                       | 11 |
| 8 Asiakirjajulkisuus ja tietopyyntöihin vastaaminen .....                            | 11 |
| 9 Henkilötietojen käsittelyn valvonta.....                                           | 12 |
| 10 Vahingonkorvaukset ja lainvastaisen menettelyn hyvittäminen .....                 | 13 |

21.06.2016

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 11 Julkisuuden seuranta ja kansalaispalautteen huomioon ottaminen .....             | 14 |
| 12 Tarkastustoiminta.....                                                           | 14 |
| 12.1 Yleistä .....                                                                  | 14 |
| 12.2 Sisäministeriön laillisuusvalvontatarkastukset hallinnonalan virastoihin ..... | 15 |
| 13 Laillisuusvalvonnan seuranta ja raportointi .....                                | 15 |
| 13.1 Raportointi ja seuranta sisäministeriössä .....                                | 15 |
| 13.2 Hallinnonalan virastojen laillisuusvalvontaraportointi .....                   | 15 |
| 14 Erityisesti suojelupoliisin laillisuusvalvonnassa huomioitavat seikat .....      | 16 |
| 14.1 Vastuu laillisuusvalvonnan toteuttamisesta .....                               | 16 |
| 14.2 Laillisuusvalvontatarkastukset.....                                            | 16 |
| 14.3 Salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankinnan valvonta.....             | 17 |
| 14.4 Henkilötietojen käsittelyn valvonta.....                                       | 17 |
| 14.5 Vahingonkorvausasiat ja valtion edustaminen oikeudenkäynnissä .....            | 17 |
| 15 Laillisuusvalvontaan liittyvä sisäinen ja ulkoinen viestintä .....               | 18 |

21.06.2016

## 1 Laillisuusvalvonnan tavoitteet ja toiminnan kohdentaminen

Sisäisen laillisuusvalvonnan tarkoituksena on toteuttaa Suomen perustuslain 21 §:ssä jokaiselle taattua hyvää hallintoa ja edistää sisäministeriölle ja sen hallinnonalalle asetettujen tavoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa viranomaistoiminnan laatua.

Laillisuusvalvonnan keskeiset toimintamuodot ovat hallintokanteluiden, kansalaiskirjeiden ja omien aloitteiden käsittelyminen, laillisuusvalvontatarkastukset ja henkilötietojen käsittelyn valvonta.

Laillisuusvalvontaa ohjataan myös hallinnonalan tulosohjauksella ja laillisuusvalvontatoiminnan perusteena toimivat osaltaan eduskunnan hyväksymä talousarvio, toiminta- ja taloussuunnitelmat, tulossopimukset ja muut ohjausasiakirjat.

Sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävänä on viranomaistoiminnan lainmukaisuuden, virkavelvollisuuksien ja ohjeistuksen noudattamisen valvonta. Laillisuusvalvonta tuottaa viranomaisen johdolle päätöksenteon tueksi oikeaa, mahdollisimman ajantasaista ja riittävää tietoa viranomaisen toiminnan lainmukaisuudesta. Laillisuusvalvonnalla on pyrittävä estämään ennalta mahdolliset virheet sekä paljastamaan ja saattamaan asianmukaiseen menettelyyn virheellinen tai lainvastainen toiminta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Sisäistä laillisuusvalvontaa on perusteltua suunnata sellaiseen toimintaan, joka on ulkopuolisen kontrollin vaikeammin tavoitettavissa ja asioihin, jotka liittyvät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Laillisuusvalvontaa on perusteltua kohdentaa tietoperusteisesti jo havaittujen ongelmien, ratkaisukäytännön ja ns. heikkojen signaalien perusteella.

Sisäinen laillisuusvalvonta ei ole rankaisevaa. Epäiltyyn lainvastaiseen menettelyyn on kuitenkin aina puututtava ja asiaa selvitettävä riittävässä laajuudessa. Tarvittaessa epäilty lainvastainen menettely on saatettava virkamiesoikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen menettelyyn arvioitavaksi. Hallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei tehdä esitutkintaa eikä lainkäyttöön kuuluvia toimenpiteitä.

Laillisuusvalvonnan kohteena olevien asioiden avoin käsittely ja mahdollisten virheiden myöntäminen ja korjaaviin toimenpiteisiin ryhtyminen lisäävät viranomaisen toiminnan uskottavuutta. Viraston ja laitoksen johdon tehtävänä on tehdä tarvittavat johtopäätökset ja toimenpiteet laillisuusvalvonnassa havaituista asioista.

Virkamiesten ja viranomaisten toiminnan tulee olla eettisesti kestävä. Virkamiesetiikasta puhuttaessa tarkoitetaan valtion hallinnossa virkamiesten ja viranomaisten arvoja ja periaatteita. Virkamiesetiikan periaatteet eivät kuulu varsinaisiin oikeuslähteisiin, mutta ne ovat saaneet ilmauksensa useissa oikeusnormeissa ja -periaatteissa, esimerkiksi hyvässä hallinnossa. Hyvän hallinnon vaatimus kohdistuu viranomaisten toimintaan, mutta käytännössä sen toteutuminen on viime kädessä yksittäisten toimijoiden varassa.

Ulkoiset laillisuusvalvojat eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri sekä tietosuoja-valtuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu kohdistavat sisäministeriön hallinnonalan toimintaan vuosittain merkittävässä määrin valvontaa. Ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen ratkaisukäytännön ja sisäministeriön hallinnonala koskevien kannanottojen seurannan on oltava järjestelmällistä.

Viranomaiset saavat sekä ulkoisen että sisäisen laillisuusvalvonnan kautta omasta toiminnastaan myönteistä ja kielteistä tietoa, joka on hyödynnettävissä koulutuksessa, toiminnan suunnittelussa ja organisaation kehittämisessä.

## 2 Ohjeen soveltamisala

Tämä ohje on valmisteltu yhteistyössä kohdassa 5 kerrotun laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän kanssa ja tätä ohjetta sovelletaan sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaan ja valvonnassa noudatettaviin menettelyihin kaikessa viranomaistoiminnassa.

21.06.2016

Ohjeen tarkoituksena on myös antaa hallinnon asiakkaille, muille viranomaisille ja sidosryhmille tietoa laillisuusvalvonnan organisoinnista ja sisällöstä ministeriössä sekä sen hallinnonalalla.

Ohjeen mukainen laillisuusvalvonta on sovittava yhteen sisäministeriön ja sen hallinnonalan muun sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen kanssa.

### 3 Laillisuusvalvonnan oikeudellinen perusta sisäministeriön hallinnonalalla

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Suomen perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Suomen perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Virkamiehen on myös noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on käytäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Pelastuslain (379/2011) mukaan kunnat vastaavat pelastustoimen tehtävistä lakisääteisessä yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämillä pelastustoimen alueilla (22 aluetta, joilla jokaisella pelastuslaitos). Pelastuslain 23 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto valvoo 1) pelastustointia sekä 2) pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan.

Pelastustoimen valvonta (1) käsittää muun muassa pelastuslaitosten toiminnasta aluehallintovirastoille tehtyjen hallintokanteluiden käsittelyn. Pelastustoimen palvelujen saatavuuden ja tason valvonta (2) käsittää puolestaan aluehallintoviraston suorittaman alueen pelastustoimen ja sen pelastuslaitoksen valvonnan pelastuslain 28, 29 ja 85 §:ien tarkoittamalla tavalla sen varmistamiseksi, että pelastuslaitoksen tarjoamat palvelut vastaavat paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Sisäministeriölle on säädetty pelastuslain 23 §:n 1 momentin mukaisesti johtaa, ohjata ja osaltaan myös valvoa pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa.

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 4 §:n mukaan Poliisihallituksen tehtävänä on suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaistensa poliisiyksiköiden osalta. Poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n 1.1.2016 voimaan tulleen muutoksen mukaan suojelupoliisi on sisäministeriön alainen valtakunnallinen poliisiyksikkö.

Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) annetun lain 8 §:n mukaan vastaanoton ja auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle.

21.06.2016

Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 3 §:n 3 momentin nojalla Rajavartiolaitoksen esikunta valvoo Rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaista suorittamista, ohjaa ja tarkastaa alaistensa hallintoyksiköiden toimintaa sekä suunnittelee ja kehittää Rajavartiolaitoksen toimintaa. Lisäksi Rajavartiolaitoksen esikunta tarkastaa rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 31 a §:n nojalla hallintoyksiköiden sotilaskurinpitoasioihin liittyvän kurinpitorekisterin vähintään kerran vuodessa sekä suorittaa kyseisen lain 31 §:n 3 momentin nojalla sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014) 124 §:n 2 momentissa säädettyt kurinpitorangeistusten tarkastukset.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1998) 24 b §:n ja valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 §:n ja 70 §:n nojalla sisäministeriössä on 5.3.2013 annettu Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määräys sisäasianministeriön hallinnonalalle (SMDno-2013-982).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:n ja sisäministeriön työjärjestyksen 12 ja 20 §:n nojalla sisäministeriössä on 25.11.2015 annettu Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö (SMDno-2015-46).

#### 4 Tehtävät ja vastuut

##### 4.1 Yleistä

Jokainen sisäministeriön osasto, yksikkö ja hallinnonalan virasto ja laitos vastaa omasta laillisuusvalvonnastaan sekä oman toimintansa ja toimialansa laillisuusvalvonnan järjestämisestä.

Ahvenanmaan maakunnan ja sisäministeriön hallinnonalan valtakunnallisten viranomaisten välisestä toimivallan jaosta ja tehtävistä laillisuusvalvonta-asioissa säädetään erikseen.

Laillisuusvalvontatoimenpiteiden asianmukaisesta ja riittävästä dokumentoinnista on huolehdittava. Asiakirjojen käsittelyssä on noudatettava voimassa olevaa asiakirjahallinnon ohjeistusta ja hyvää tiedonhallintatapaa. Asiakirjat on ohjeistuksen mukaisesti toimitettava rekisteröitäväksi ja osastolle, yksikölle ja virastolle käsiteltäväksi vastuutettuja ja vireillä olevia asioita on seurattava.

Ministeriön osastoilla ja yksiköissä käsiteltävät asiat viedään asianhallintajärjestelmään. Ministerille saapuvat yhteydenotot käsitellään ensisijaisesti ministerin esikunnassa ja siirretään tapauskohtaisesti ministeriön virkamiesten käsiteltäväksi. Ministerin esikunnan käsittelemissä asiakirjoissa noudatetaan Valtioneuvoston kanslian ohjeistusta hallitusten asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista. Kunkin hallituksen arkiston muodostavat ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut asiakirjat.

##### 4.2 Sisäministeriön osastot

Sisäministeriön työjärjestyksen 13 -16 §:n mukaisesti ministeriön osastot käsittelevät toimialojensa laillisuusvalvontaa koskevat asiat. Ministeriön osastot ohjaavat oman toimialansa laillisuusvalvontaa ja painopiste käytännön toiminnassa ja laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyssä on hallinnonalan virastoissa ja niiden alaisissa toimintayksiköissä.

Osastot käsittelevät ministeriössä vireille tulevat omaa toimialaansa koskevat kantelu- ja muut laillisuusvalvonta-asiat, kansalaiskirjeet ja kansalaispalautteen.

Sisäministeriössä käsitellään alaista hallintoa koskevia yksittäisiä hallintokanteluja vain erityisestä syystä. Tällainen erityinen syy voi olla asian luonteesta johtuen esimerkiksi kantelun kohteena olevan virkamiehen virka-asema, esteellisyys, kantelusta ilmenevät viranomaistoimintaan liittyvät rakenteelliset syyt, toimialaohjauksen tarve tai lainsäädännölliset kysymykset.

Ministeriön rajavartio-osasto käsittelee Rajavartiolaitoksen esikuntana hallintokanteluasioita oman laillisuusvalvontamääräyksensä mukaisesti.

21.06.2016

Kahta tai useampaa sisäministeriön hallinnonalan virastoa koskevan kantelun tullessa vireille ministeriössä kantelu vastuutetaan ensisijaisesti sen osaston käsiteltäväksi, jonka toimialaan asia pääosin kuuluu. Vastuuosasto kokoaa muiden osastojen selvitykset ja lausunnot ja valmistelee ministeriön yhteisen ratkaisun asiassa.

Mikäli asiaa ei voida tarkoituksenmukaisella tavalla tai asian luonteesta johtuen muusta syystä osoittaa poliisi-, pelastus-, maahanmuutto- tai rajavartiolaitos-osaston vastuulle, se vastuutetaan ministeriön hallinto- ja kehittämisosaston käsiteltäväksi.

Sisäministeriön poliisiosasto vastaa sisäministeriössä suojelupoliisin laillisuusvalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä ja erityisesti suojelupoliisin laillisuusvalvonnassa huomioitavista seikoista kerrotaan tämän ohjeen kohdassa 14.

#### 4.3 Hallinto- ja kehittämisosasto

Sisäministeriön työjärjestyksen 18 §:n 1 momentin 19 kohdan mukaan hallinto- ja kehittämisosasto vastaa ministeriötä tai ministeriön virkamiehiä koskevien kanteluiden käsittelystä, ellei asia kuulu muulle osastolle tai erilliselle yksikölle. Asian tullessa vireille ministeriössä on tärkeää, että viipymättä osastojen kesken sovitaan, kenen valmisteluvastuulle asia kuuluu.

Sisäministeriön työjärjestyksen 18 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisesti hallinto- ja kehittämisosasto tukee tarvittaessa ministeriön osastoja ja yksiköitä laillisuusvalvontaan liittyvissä tehtävissä. Hallinto- ja kehittämisosasto avustaa myös ministeriön kirjaamoa laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyssä.

Hallinto- ja kehittämisosasto vastaa ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan yleisestä kehittämisestä. Tässä tarkoituksessa hallinto- ja kehittämisosasto muun muassa huolehtii laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän kokousten valmistelusta ja sihteeritehtävistä, edistää osaltaan ja yhteistyössä kansainvälisten asioiden yksikön kanssa perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista ministeriön laillisuusvalvonnassa, valmistelee ja ylläpitää laillisuusvalvontaa koskevaa ohjeistusta ja viestintää sekä kokoaa ja raportoi tietoja ministeriön hallinnonalaan koskevasta laillisuusvalvonnasta.

#### 4.4 Hallinnonalan virastot

Sisäministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset vastaavat sisäisestä laillisuusvalvonnastaan siten, kun siitä on erikseen säädetty, määrätty tai ohjeistettu. Hallinnonalan virastoilla voi olla omaa viraston päällikön vahvistamaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta laillisuusvalvonnasta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Viraston tai laitoksen johto vastaa siitä, että sisäinen laillisuusvalvonta on järjestetty tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Toiminnan luonteesta on merkittäviä eroja sisäministeriön hallinnonalan virastojen välillä, mikä vaikuttaa myös sisäisen laillisuusvalvonnan toimintamuotoihin. Sisäinen laillisuusvalvonta tulee järjestää viraston toiminnan laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla.

Sisäinen laillisuusvalvonta on virastoissa järjestettävä siten, että esimiesten toteuttaman laillisuusvalvonnan lisäksi virastoissa käytetään tarvittaessa erillistä valvontatoimintaa. Valvontatoiminnon tulee toimia viranomaisen toimintayksiköihin nähden mahdollisimman riippumattomasti ja puolueettomasti viranomaisen ylimmän johdon välittömässä ohjauksessa.

#### 4.5 Esimiesten suorittama laillisuusvalvonta

Ministeriössä ja hallinnonosalalla laillisuusvalvontaa toteutetaan lähiesimiestyössä päivittäisvalvonnalla, tarkastustoiminnalla ja toiminnan asianmukaisella dokumentoinnilla. Lähiesimiehillä on parhaat mahdollisuudet havaita epäasiallisia, virheellisiä tai lainvastaisia toimintatapoja ja puuttua niihin nopeasti. Lähiesimiesten on seurattava alaistensa toimintaa ja puututtava välittömästi havaittuihin epäkohtiin tai lain, ohjeiden tai hyvän hallinnon tai virkamiestävän vastaiseen toimintaan. Merkittävistä virheistä tai puutteista on ilmoitettava omalle esimiehelle tai edelleen viraston tai laitoksen johdolle.

21.06.2016

Viranomaisen johdon vastuulla on päätöksenteko valvontahavaintojen perusteella tarvittavista toimenpiteistä.

## 5 Laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä

Sisäministeriön työjärjestyksen 11 §:n mukaan ministeriössä toimii laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä, joka

- 1) sovittaa yhteen ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvontaa
- 2) tukee ministeriön osastoja ja yksiköitä laillisuusvalvonnassa
- 3) tiedottaa ajankohtaisista laillisuusvalvontaa koskevista asioista ja ratkaisukäytännöstä
- 4) tekee esityksiä ja aloitteita laillisuusvalvonnan laadun parantamiseksi
- 5) kehittää laillisuusvalvontaa koskevaa ohjeistusta
- 6) kehittää ja suunnittelee laillisuusvalvojien koulutusta ja koulutusmateriaalia
- 7) seuraa laillisuusvalvontaa ministeriössä ja sen hallinnonalalla.

Laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän nimeää kansliapäällikkö. Hallinto- ja kehittämisosasto valmistelee laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä käsiteltävät asiat.

Työryhmässä ovat edustettuina sisäministeriön osastot ja erillisyyksiköt sekä Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Hätäkeskuslaitos, Maahanmuuttovirasto ja suojelupoliisi. Työryhmän jäsenet toimivat osastoilla, yksiköissä ja virastoissa laillisuusvalvonnan yhteyshenkilöinä.

## 6 Valvonnan kohteen oikeusturva ja eri menettelyjen välinen suhde

### 6.1 Asian käsittelyn siirtäminen muuhun menettelyyn tai toiselle viranomaiselle

Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluvan asian selvittäminen saatetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa erikseen säädettyyn menettelyyn, mikäli sen käytön edellytykset täyttyvät. Tällainen menettely on erityisesti rikosasian esitutkinta (erityisinä kysymyksinä poliisirikosasiat ja sotilasrikosasiat) ja asian virkamiesoikeudellinen arviointi.

Sisäisessä laillisuusvalvonnassa käsiteltävänä oleva asia voidaan siirtää esimerkiksi esteellisyysyistä ylemmälle virkamiehelle tai viranomaiselle.

Mikäli sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa esitetään väite rikoksen tapahtumisesta tai siinä muuten havaitaan, että on syytä epäillä rikosta, on asia siirrettävä toimivaltaisen esitutkintaviranomaisen arvioitavaksi. Laillisuusvalvonnan keinoin ei voida pyrkiä vahvistamaan rikosepäilyä.

Valvonnan kohteen oikeusturvan kannalta on keskeistä, että laillisuusvalvontatoimenpiteet dokumentoidaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Kun laillisuusvalvonta-asia päätetään siirtää muuhun viranomaismenettelyyn, on tapauskohtaisesti arvioitava, missä laajuudessa hallinnollisessa selvittelyssä hankittua aineistoa voidaan luovuttaa edelleen asian käsittelyä jatkavalle toiselle viranomaiselle (Vrt. kohta 6.2 Itsekriminointisuoja).

Jos poliisimiehen osalta on olemassa yksilöity epäily siitä, että käsillä voisi olla esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 4 §:n tarkoittama tilanne, on asiasta ilmoitettava syyttäjälle. Ainoastaan syyttäjällä on toimivalta arvioida, onko asiassa syytä epäillä esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla rikosta, ellei kysymyksessä ole rikesakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävästä asiasta. Siitä, kenelle ilmoitusvelvollisuus poliisissa kuuluu, määrätään poliisissa erikseen.

Hallintolain (434/2003) 53 c §:n mukaan kantelun käsittely raukeaa, jos kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella antaa aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Näissä tilanteissa kantelun tekijälle tulisi ilmoittaa kanteluasian jättämisestä sillensä asianomaisen muun menettelyn käynnistämisen johdosta. Kantelun käsittelyä voidaan jatkaa siltä osin, kun sitä ei ole aihetta siirtää erikseen säänneltyyn menettelyyn, eli siltä osin kun se ei koske esimerkiksi rikosepäilyä.

Sisäisen laillisuusvalvonnan tehtäviin kuuluu myös tehdä arvio muussa erikseen säädettyssä menettelyssä päättyneen asian käsittelyn vaatimista muista mahdollisista jatkotoimenpiteistä virastossa.

21.06.2016

Viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on hallintolain 21 §:n perusteella viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Hallintolain 21 §:n mukainen asiakirjan siirto voidaan sisäministeriössä ratkaista ilman esittelyä (VNA sisäministeriöstä 1056/2013, 4 § 3 mom.)

## 6.2 Itsekriminointisuoja

Kantelun tai muun laillisuusvalvontatoimen kohteena olevalle virkamiehelle on tarvittaessa ilmoitettava oikeudesta kieltäytyä antamasta selvitystä tai selitystä sellaisesta seikasta, joka saattaisi hänet laillisuusvalvonta-asian käsittelyn vuoksi rikossyytteen vaaraan (syytteenvaaransuoja, itsekriminointisuoja). Tästä tulee ilmoittaa kuultavalle virkamiehelle ymmärrettävästi ja esimerkiksi selvitys/selityspyynnön yhteydessä. Kuultavan virkamiehen on puolestaan ilmoitettava vetoavansa itsekriminointisuojaan, jos hän tällä perusteella kieltäytyy vastaamasta kysymykseen tai antamasta selvitystä.

Vaikka laillisuusvalvontatoimen kohteena oleva virkamies ilmoittaisi kieltäytyvänsä selvityksen antamisesta joiltain osin itsekriminointisuojaansa vedoten, on hän käytännössä kuitenkin velvollinen antamaan selvityksen asian ja virkatoimiensa yleisistä puitteista ja olosuhteista. Virkamiestä tulee tarvittaessa muistuttaa totuudessa pysymisvelvollisuudesta siltä osin, kuin hän vastaa kysymyksiin ja antaa selvitystä.

## 7 Hallintokanteluiden käsittely

### 7.1 Yleistä

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelun tekemisestä, hallintokantelun käsittelystä, hallintokantelun johdosta annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta sekä muutoksenhakukiellosta. Hallintokanteluiden käsittelyn kannalta keskeistä hallintolain 8 a luvun lainvalmisteluaineistoa ovat hallituksen esitys (HE 50/2013 vp) ja hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 6/2014).

Hallintolain mukainen hallintokanteluiden käsittely on laillisuusvalvontaa eikä tarkoituksenmukaisuuden valvontaa. Viranomaisella voi kuitenkin olla oikeus arvioida toiminnan tarkoituksenmukaisuutta muiden säännösten tai asemansa johdosta.

Hallintokantelun käsittelyllä tarkoitetaan kaikkia niitä selvityksiä ja toimenpiteitä, joihin valvova viranomainen voi kantelun johdosta ryhtyä.

### 7.2 Hallintokantelun tekeminen ja kantelun muotoedellytykset

Hallintolain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakekeino eikä hallintokantelun tekeminen yksin perusta sen tekijälle hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa.

Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Vanhentumisaika ei ole ehdoton. Pääsääntöisesti ei kuitenkaan käsitellä yli viisi vuotta vanhaa asiaa. Tämä vastaa virkarikosten vanhentumiselle rikoslaissa säädettyä vanhentumisaikaa.

Viranomainen on lähtökohtaisesti velvollinen tutkimaan vain kirjallisesti vireille tulleet hallintokantelut, joissa on mainittu kantelijan nimi, yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot hallintokantelussa tarkoitettua asiasta. Kantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta. Jos hallintokantelu on riittämättömästi yksilöity, kantelijaa on tarvittaessa ohjattava täydentämään hallintokantelua.

Nimetön kantelu voidaan ottaa käsiteltäväksi viranomaisaloitteisena asiana, jos siihen on aihetta. Suullinen kantelu voi olla perusteltua hyväksyä tilanteissa, joissa kantelun tekijä ei ilmeisesti sairauden, vammaisuuden, yhteiskunnallisten taitojensa, elämäntilanteensa tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi kykene esittämään asiaansa kirjallisessa muodossa.

21.06.2016

Kantelun käsittelykieli ratkaistaan kielilain (423/2003) perusteella. Saamen kielilakia (1086/2003) sovelletaan muun muassa valtion piiri- ja paikallishallinnon viranomaisiin, joiden virka-alueeseen kuuluvat kokonaan tai osittain saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvat kunnat Enontekiö, Inari, Sodankylä ja Utsjoki.

Kielilain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaissa edellytetään. Kyseinen säännös ymmärretään perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 9/2002 vp) ilmauksena periaatteesta, joka ei ulotu vain suomen ja ruotsin kielen käyttöön, vaan jättää viranomaiselle mahdollisuuden ottaa vastaan asiakirjoja ja antaa palvelua myös muilla kielillä, silloin kun kenenkään oikeudet eivät kärsi tämän johdosta.

### 7.3 Hallintokantelun käsittely ja alustava oikeudellinen arvio

Hallintolain 53 b §:n mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Kanteluprosessissa on hallintolain esitöiden mukaisesti kaksi osaa:

1. Kanteluun perehtyminen ja alustava oikeudellinen arvio
2. Viranomaisen ryhtyminen niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aihetta.

Alustavan arvioinnin yhteydessä on tarpeen mukaan selvitettävä, onko asiasta olemassa aikaisempaa ylimpien laillisuusvalvojien tai sisäasiainhallinnon ratkaisua taikka onko asia vireillä toisessa viranomaisessa. Jos viranomaisen tiedossa on, että samaa asiaa koskeva hallintokantelu on vireillä muussa toimivaltaisessa viranomaisessa, tulee erikseen kyseisen viranomaisen kanssa sopia, mikä viranomainen ottaa kantelun ratkaistavakseen.

Kantelijan oikeusturva ei edellytä, että viranomainen tutkii asian, joka on samaan aikaan tuomioistuimen käsiteltävänä tai jossa muutoksenhaku on käynnissä tai johon voi hakea muutosta tai oikaisua. Kantelijaa on tarvittaessa neuvottava ja opastettava hallintolain 8 §:n mukaisesti.

Mikäli kanteluasia siirretään käsiteltäväksi toiselle virastolle, siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Kanteluasian siirtänyt viranomainen voi tapauskohtaisesti pyytää kantelun käsittelevää viranomaista lähettämään asiassa annettavasta ratkaisusta tai muista toimenpiteistä tiedon siirron tehneelle viranomaiselle.

Kantelun ei lähtökohtaisesti tulisi antaa aihetta enempiin toimenpiteisiin, mikäli alustavan oikeudellisen kokonaisarvion perusteella ei ole syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttäisi puuttumista asiaan. Tämä on syytä ottaa huomioon harkinnassa myös, mikäli alemman viranomaisen tekemästä kanteluratkaisusta samalla hallinnonalalla kannellaan ylemmälle viranomaiselle.

### 7.4 Hallintokantelun tutkiminen

Viranomainen tutkii toimivaltaansa kuuluvat hallintokantelut, jos on aihetta epäillä, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Viranomainen harkitsee tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää.

Asiaa tulee tarkastella erityisesti lain noudattamisen ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Oikeusturvanäkökulma korostuu tilanteissa, joissa kantelun kohteena on tosiasiallinen toiminta, johon ei voi reagoida säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin. Viranomaisen tulee harkita, onko kantelun perusteella syytä epäillä jotain sellaista virheellistä menettelyä, jonka johdosta sen tulisi valvontavelvollisuutensa täyttääkseen ryhtyä selvittämään asiaa laajemmin.

21.06.2016

## 7.5 Kuuleminen

Kirjallinen kuuleminen on pääsääntö. Kirjallisessa kuulemisessa valvonnan kohteelta pyydetään kirjallinen selvitys. Esimiestä, esimiesvirastoa tai muuta tahoa pyydetään tarvittaessa antamaan asiasta lausuntonsa. Viranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava kantelun kohteelle mahdollisuus antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta tämän arvostelemiseen.

Kantelijalta ja kantelun kohteelta voidaan pyytää saatuun selvitykseen vastine. Kantelijan asema korostuu tilanteissa, joissa on kysymys kantelijan omasta asiasta eikä säännönmukaista muutoksenhakumahdollisuutta ole käytettävissä. Myös vastinetta on mahdollista kommentoida, jos viranomainen katsoo sen edistävän hallintokantelun tutkintaa. Hallintokantelua käsittelevä viranomainen voi hankkia asiantuntijalausuntoja ja muita selvityksiä ja lausuntoja.

Kuuleminen voidaan jättää suorittamatta esimerkiksi silloin, jos hallintokantelu voidaan heti todeta aiheettomaksi viranomaisen tietojärjestelmistä tai muusta luotettavasta lähteestä saatavan tiedon perusteella.

Suullisessa kuulemisessa kantelun kohteelta pyydetään henkilökohtaisesti selvitystä. Selvitystä voidaan hankkia myös puhelimitse. Kuulemisesta on tarvittaessa pidettävä pöytäkirjaa, johon merkitään kuulemisen aika, paikka sekä kuulemisen kulku ja sisältö. Suullinen kuuleminen on mahdollista tallentaa teknisellä välineellä. Hyvän hallintotavan mukaisesti teknisestä tallennuksesta tulee ilmoittaa kuultavalle ennen kuulemistä.

## 7.6 Kanteluratkaisun perusteleminen

Kanteluun tai oma-aloitteisesti tutkittavaksi otettuun asiaan tulee antaa kirjallinen ja perusteltu ratkaisu. Se annetaan tiedoksi sekä kantelijalle että kantelun kohteena olevalle henkilölle. Ratkaisu on annettava asian luonne huomioon ottaen tiedoksi myös kantelun kohteena olevan esimiehelle tai muulle toiminnasta vastuussa olevalle taholle.

Kanteluasiassa annettavan ratkaisun perustelujen laajuus riippuu ratkaisun sisällöstä ja merkityksestä. Laajaa perusteluvelvollisuutta ei ole niissä tapauksissa, joissa alustavan oikeudellisen arvion tai mahdollisesti tehtyjen lisäselvitysten mukaan ei ole kysymys lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä.

Kanteluasiassa annetun ratkaisun perusteluvelvollisuus korostuu ratkaisuissa, joissa on todettu viranomaisen tai virkamiehen lainvastainen menettely tai laiminlyönti. Tällöin kanteluun annettava päätös tulee perustella hallintolain 45 §:n mukaisesti ilmoittamalla, mitkä selvitykset ja seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Ratkaisusta tulee selvästi ilmetä, onko kantelun kohteena oleva toiminut asiassa lainvastaisesti tai muulla tavalla moitittavasti sekä mihin toimenpiteisiin kantelu on mahdollisesti antanut aihetta.

Asian käsittely voidaan päättää ad acta (a.a. arkistoidaan ilman toimenpiteitä) merkinnällä tilanteissa, joissa yhteydenottajalle on jo aikaisemmin vastattu samassa asiassa ja ilmoitettu, että samaa asiaa koskeviin yhteydenottoihin ei enää vastata, jos uudessa yhteydenotossa ei esitetä mitään uutta asiaan vaikuttavaa seikkaa.

## 7.7 Hallintokantelun johdosta annettava hallinnollinen ohjaus

Hallintolain 53 c §:n mukaan viranomainen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa kantelun käsittely raukeaa.

Hallinnollisen ohjauksen keinot ovat tarkoitettu käytettäväksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja toisensa poissulkevasti. Hallinnollisessa ohjauksessa voidaan käyttää myös säädettyä lievempiä ohjauksen muotoja, kuten käsityksen ilmaisemista valvonnan kohteena olevan toiminnan asianmukaisuudesta.

21.06.2016

## 7.8 Muutoksenhakukielto ja kantelun tutkiminen uudelleen

Hallintolain 53 d §:n mukaan hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla ja tästä on mainittava ratkaisussa.

Kanteluratkaisulla ei voi muuttaa tai kumota hallintokantelun kohteena olevaa hallintotoimintaa tai päätöstä. Valvontaviranomainen ei voi välittömästi korjata viranomaistoiminnassa havaitsemiaan virheitä, eikä se voi yleensä edellyttää hallintokantelun kohdetta toimimaan tietyllä tavalla. Kanteluratkaisussa ei päätetä sitovasti kantelijan edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.

Viranomaisen kanteluasiassa antama ratkaisu ei saa oikeusvoimaa. Kantelua ei kuitenkaan tutkita uudelleen, ellei kantelija esitä sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, joiden johdosta asia on syytä ottaa uudelleen tutkittavaksi.

## 8 Asiakirjajulkisuus ja tietopyyntöihin vastaaminen

Laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyssä tarvitaan julkisuus- ja salassapitosäännösten sekä henkilötietolainsäädännön osaamista.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 621/1999) tavoitteena on muun muassa viranomaistoiminnan avoimuus ja hyvä tiedonhallintatapa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä sekä oikeuksiaan ja etujaan. Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia ja jokaisella on pyynnöstä oikeus saada niistä tieto, ellei laissa toisin säädetä. Pääosin kirjallisena tapahtuvasta menettelystä johtuen toiminnan avoimuus kantelu- ja muissa laillisuusvalvonta-asioissa toteutuu ensisijaisesti asiakirjajulkisuuden kautta.

Julkisuus on pääsääntö ja asiakirjojen salassapidosta säädetään aina erikseen. Asiakirjojen salassapito voi olla ehdotonta tai ehdollista ja asiakirjoja voi koskea salassapito- tai julkisuusolettama. Asiakirjan julkisuus voi olla myös harkinnanvaraista tai ajankohtaan sidottua.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan kanteluasiakirjat ovat ennen asian ratkaisua salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Salassapidon kannalta viranomaisen omana aloitteena tutkittavaksi ottamat asiat voidaan rinnastaa tämän säännöksen mukaisiin kanteluasiakirjoihin.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoa viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.

Hallintokantelun tai muun valvonta-asian yhteydessä asiakirjat voivat olla osin tai kokonaan salassa pidettäviä muidenkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtien tai muiden lain säännösten nojalla. Asiakirjan julkisuutta arvioitaessa on selvitettävä, minkä salassapidolla suojattavan edun tai intressin vuoksi asiakirja ei ole julkinen tai on ainoastaan asianosaisjulkinen. Myös asianosaisuusjulkisuutta saatetaan erittäin tärkeistä syistä joutua rajoittamaan.

Sisäministeriön hallinnonalalla kantelu- tai muussa valvonta-asiaa saatetaan käsitellä asiakirjoja, jotka ovat salassa pidettäviä esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohtien (poliisi ja muu esitutkintaviranomainen ja rikoksia koskevat tiedot) 5 kohdan (taktiset ja tekniset menetelmät ja suunnitelmat), 24 kohdan (pakolainen, turvapaikan, oleskeluluvan hakija, viisuminhakija) 25 kohdan (terveystiedot), 26 kohdan (rikosasiassa yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot), 31 kohdan (turvakiellolla suojatut salaiset yhteystiedot) tai 32 kohdan (henkilökohtaiset olot) nojalla.

Koska kantelun voi tehdä kuka tahansa - myös kantelun kohteena olevaan asiaan nähden ulkopuolinen henkilö - ei kanteluratkaisua salassapitosäännöksistä johtuen kaikissa tapauksissa voida kokonaisuudessaan antaa kantelijalle. Tuolloin kantelijalle annettava vastaus on laadittava niin, ettei siitä käy ilmi lain mukaan salassa pidettäviä tietoja.

21.06.2016

Laillisuusvalvonnassa tulee ottaa huomioon se, että salassapidon kannalta sivullisia ovat myös henkilöt, joiden työtehtäviin asian käsittely ei viranomaisessa kuulu.

Julkisuuslain 29 § mahdollistaa salassa pidettävien tietojen vaihdon viranomaisten välillä. Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa; 3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alistusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi tai 4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Kanteluasioissa ja viranomaisten omissa aloitteissa myös salassa pidettäviä tietoja voidaan käsitellä hallinnonalan sisällä. Sisäisellä laillisuusvalvonnalla on oikeus saada tietoja ja asiakirjoja hallinnonalan sisällä vaitiolovelvollisuuden ja salassapidon estämättä.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 4 luvun yhteistyötä ja virka-apua koskevassa 24 d §:ssä säädetään virastojen ja laitosten velvollisuudesta antaa tarpeellisia tietoja, asiakirjoja ja selvityksiä sisäistä valvontaa varten. Ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen tiedonsaantioikeudesta on säädetty erikseen.

Hyvän hallintotavan mukaiseen viranomaismenettelyyn kuuluu, että viranomaisen toimialaan ja tehtäviin liittyviin asiallisiin kirjeisiin, tiedusteluihin ja sähköposti- ja muihin viesteihin vastataan kohtuullisessa ajassa (OKV/437/1/2013). Asianmukainen vastaaminen asiakkaan tietopyyntöihin voi vähentää tarvetta kannella asiasta. Asiakkaiden tietopyynnöt on myös tarvittaessa käsiteltävä julkisuuslain mukaisesti.

## 9 Henkilötietojen käsittelyn valvonta

Henkilörekistereiden ja henkilötietojen käsittelyn laajuus ja merkittävyys sisäministeriön hallinnonalalla sekä operatiivisessa että hallinnollisessa toiminnassa on huomattava.

Jokainen sisäministeriön ja sen hallinnonalan viranomainen, virkamies ja työntekijä on velvollinen käsittelemään henkilötietoja asianmukaisesti ja vain lain sallimiin tarkoituksiin ja lain edellyttämällä tavalla. Tietosuojasta ja tietoturvasta huolehtiminen turvaa perusoikeuksia ja ylläpitää luottamusta viranomaistoimintaan.

Käytännössä henkilötietolainsäädännön soveltaminen edellyttää virastojen ja laitosten päälliköiltä rekisterinpitoon ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien vastuiden selkeää määrittelyä, valvonnan järjestämistä, tarkentavan ja ajantasaisen ohjeistuksen laatimista sekä henkilökunnan koulutuksen järjestämistä. Sisäministeriön hallinnonalan virastot ja niitä ohjaavat ministeriön osastot tuntevat parhaiten omalla toimialallaan henkilötietojen käsittelylle asetettavat vaatimukset.

Henkilötietolaki (523/1999) on henkilötietojen käsittelyn yleislaki ja sitä sovelletaan kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, ellei erityislaeissa muuta säädetä. Lisäksi laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) on yleisesti sovellettava tietosuojalaki. Nimikirjalaissa (1010/1989) säädetään osaltaan valtion virkamiehiä ja työntekijöitä koskevien henkilötietojen käsittelystä.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, rajavartiolaitoksessa, pelastustoimialalla sekä maahanmuuton toimialalla on omaa erityislainsäädäntöä.

Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä.

Henkilötietolain 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän velvollisuutena on käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta.

21.06.2016

Henkilötietolain 9 §:n mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn kannalta tarpeellisia (tarpeellisuusvaatimus). Rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä (virheettömyysvaatimus).

Kaikkea viranomaistoimintaa henkilötietojen luovuttamisen ja tietojen arkistoinnin osalta sääntelevät myös laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta sekä arkistolaki (831/1994).

Viestinnän luottamuksellisuudesta ja yksityisyydensuojasta säädetään tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 17 luvussa. Tietoyhteiskuntakaari tuli voimaan 1.1.2015 ja tietosuojasioiden osalta lain sisältämä sääntely on pitkälti samaa, mitä sähköisen viestinnän tietosuojalaissa (516/2004, kumottu) aikaisemmin säänneltiin.

Sisäministeriö on 2.4.2015 antanut Tietoturvallisuus sisäministeriön hallinnonalalla (SMDno-2014-1524) määräyksen, joka määrittelee tietojen turvaamisen tavoitteet, vastuut ja toteutuskeinot sisäministeriön hallinnonalalla. Tietoturvallisuusmääräyksen mukaan henkilötietoja käsitellään korostetun turvallisia toimintatapoja noudattaen olemassa olevan lainsäädännön mukaisesti ja yksityisyydensuojaa kunnioittaen.

Sisäministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten johto on vastuussa siitä, että henkilötietojen käsittely ja henkilörekisterien käytön valvonta on järjestetty lainmukaisesti ja tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Virastoissa on oltava riittävä ohjeistus tietoturva- ja tietosuojarikkomusten havaitsemiseksi ja selvittämiseksi.

Rekisteritietojen käyttötarkoitukseen ja tietojen oikeellisuuteen on päivittäisessä työssä kiinnitettävä erityistä huomiota. Havaittuihin virheisiin, laiminlyönteihin, väärinkäytöksiin tai muihin epäkohtiin henkilörekistereiden käytössä ja henkilötietojen käsittelyssä on puututtava viipymättä. Ohjeistuksessa on otettava huomioon myös pistokoeluontoisen valvonnan (esimerkiksi lokitietojen valvonta) ja tarkastusten mahdollisuus.

Henkilötietojen käsittelyn valvontaan liittyviä oikeudellisia ja käytännön kysymyksiä, ohjeistuksen laadintaa, koulutuksen järjestämistä ja ajankohtaista oikeuskäytäntöä käsitellään säännöllisesti laillisuusvalvonnan kehittämissuhteissa, jossa kaikki hallinnonalan keskusvirastot ja ministeriön osastot ovat edustettuina. Laillisuusvalvonnasta vastaavat tahot toimivat myös yhteistyössä hallinnonalan tietohallinnosta ja tietoturvallisuudesta vastaavien tahojen kanssa.

## 10 Vahingonkorvaukset ja lainvastaisen menettelyn hyvittäminen

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain (978/2014) mukaan valtion viranomaisten aiheuttamien vahinkojen korvaamista on 1.1.2015 alkaen keskitetty Valtiokonttoriin. Lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn silloin, kun vaatimus tai kanne perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin tai toimintaan, josta valtio vastaa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta.

Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta koskee sekä henkilöön kohdistuvia vahinkoja että esine- ja varallisuusvahinkoja, joita koskeva vahingonkorvausvaatimus tai kanne on esitetty lain voimaantulon jälkeen. Mikäli tällainen korvausvaatimus tai kanne saapuu hallinnonalalle, se tulee siirtää Valtiokonttorille. Lakia ei kuitenkaan sovelleta sopimukseen, valtion palvelussuhteeseen taikka julkisista hankinnoista annettuun lakiin (348/2007) perustuvaan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn.

Sisäministeriön hallinnonalalla lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty niiden esine- ja taloudellista vahinkoa koskevien korvausvaatimusten käsitteleminen, joissa vaatimus kohdistuu poliisin tai Rajavartiolaitoksen toiminnassa aiheutuneeksi väitettyyn vahinkoon.

Valtiokonttori toimittaa sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosastolle tietoja hallinnonalaan koskevista vahingonkorvauspäätöksistä yksittäistapauksittain sekä vuosittain tilastotietoja vahingonkorvausvaatimuksista ja maksetuista korvauksista.

Sisäministeriö ja hallinnonalan viranomaiset käsittelevät niiden toimivaltaan kuuluvat vahingonkorvausvaatimukset. Vahingonkorvausvaatimuksen ratkaisemiseksi käsittelevä viranomainen voi pyytää tarvittavia selvityksiä. Mikäli asiaa käsittelevä viranomainen havaitsee asiassa menetellyn valtion vahingonkorvausvelvollisuuden perustavalla tavalla, on vahingonkorvausvaatimuksen riidaton määrä maksettava vaatimuksen esittäjälle.

21.06.2016

Ratkaisun on kaikissa tapauksissa oltava kirjallinen ja perusteltu. Siinä on ilmoitettava, että vaatimuksen esittäjällä on mahdollisuus nostaa asiassa vahingonkorvauskanne Suomen valtiota vastaan niiltä osin, kuin tämän vaatimuksiin ei ole suostuttu.

Kantelu- tai muiden laillisuusvalvonta-asioiden yhteydessä saattaa tulla esiin tilanteita, joissa valvovan viranomaisen on syytä arvioida, tulisiko laillisuusvalvonta-asiassa havaittu loukkaus korvata rahallisesti tai hyvittää muilla tavoin. Aineeton hyvitys voi olla esimerkiksi pahoittelu tai anteeksipyyntö. Korvauksen oma-aloitteista maksamisesta tai loukkauksen muuta hyvittämistä on harkittava erityisesti tilanteissa, joissa viranomainen on toiminut selkeästi lain vastaisesti tai jossa on loukattu näiden perus- ja ihmisoikeuksin suojattuja oikeushyviä.

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä on pidetty kärsimyksen korvaamista mahdollisena perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan avulla myös ilman nimenomaisen säännöksen tukea, kunhan vahingonkorvausvastuulla on riittävä oikeudellinen peruste (esim. KKO:2008:10, kohdat 9 ja 21, KKO:2011:38, kohdat 11, 15, 16 sekä KKO:2012:81 kohdat 11-16).

Tarkempaa tietoa siitä, minkälaisissa tilanteissa eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt hyvitysesityksiä viranomaisille, löytyy Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksista (esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2011, s. 88, kertomus vuodelta 2012 s. 71 ja kertomus vuodelta 2013 s. 73). Eduskunnan oikeusasiamies on vuosien aikana tehnyt lukuisia hyvitysesityksiä. Myös perustuslakivaliokunta (PeVM 12/2010 vp) on pitänyt oikeusasiamiehen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi.

Eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä (6/2014 vp koskien hallituksen esitystä HE 50/2013 vp eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta) tarkemmin ilmenevin perustein hallintovaliokunta ei pitänyt perusteltuna rahallisen hyvityksen maksamista koskevaa yleisen sääntelyn ottamista hallintolakiin.

Mikäli korvausvaatimuksen käsittely kuuluisi Valtiokonttorin toimivaltaan, toimittaa viranomainen perustellun esityksen korvauksen tai hyvityksen maksamisesta Valtiokonttorin käsiteltäväksi.

## 11 Julkisuuden seuranta ja kansalaispalautteen huomioon ottaminen

Sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu myös viranomaisen oma-aloitteinen julkisuudessa viranomaista kohtaan esitetyn arvostelun seuranta ja eri kanavien kautta saatavan kansalaispalautteen huomioon ottaminen.

Julkisuudessa esitettyyn arvosteluun ja kansalaispalautteeseen on tarvittaessa reagoitava. Arvostelu ja palaute voivat antaa aihetta esimerkiksi asian tarkempaan selvittämiseen, palautteeseen vastaamiseen tai toimintatapojen kehittämiseen.

## 12 Tarkastustoiminta

### 12.1 Yleistä

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan virastojen on tarkastettava säännöllisesti toimintansa lainmukaisuutta. Tarkastustoiminnan tarkoituksena on varmistaa, että sisäministeriön ja sen hallinnonalan toiminta on lainmukaista ja oikeudellisesti laadukasta.

Tarkastustoiminnan avulla sisäministeriö toteuttaa sille perustuslain 68 §:ssä säädettyä ohjaus- ja valvontatehtävää. Tarkastustoiminnan kohteena olevat tahot voivat tarkastustoiminnan tuloksena kehittää toimintaansa ja parantaa toimintansa laatua.

Toiminnan laillisuuden tarkastaminen on käytännössä mahdollista ja suositeltavaa sisällyttää ministeriön osastojen ja virastojen väliseen tulosohjaukseen. Laillisuusvalvontatarkastuksista on kuitenkin raportoitava itsenäisesti.

Sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla tarkastustoiminnan painopiste on sellaisten viranomaistoimien ja -käytänteiden valvonnassa, joilla puututaan yksityisten henkilöiden perusoikeuksiin.

Hallinnonalan virastot järjestävät niiden alaisen hallinnon tarkastamisen tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

21.06.2016

## 12.2 Sisäministeriön laillisuusvalvontatarkastukset hallinnonalan virastoihin

Sisäministeriön osastot suunnittelevat vuosittain tammikuun loppuun mennessä toimialallaan suoritettavat laillisuusvalvontatarkastukset. Suunnitelmaan kirjataan tarkastusaikataulu ja tarkastettavat asiaryhmät. Laillisuusvalvontatarkastuksella on tarkastuksen kohteeksi valittujen aiheiden lisäksi suositeltavaa käsitellä myös viraston laillisuusvalvonnan organisointia, voimavaroja ja muita ajankohtaisia asioita. Osastot lähettävät vuosittaiset tarkastussuunnitelmansa tiedoksi hallinto- ja kehittämisosastolle.

Ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö ja hallinto- ja kehittämisosaston oikeudellisen tuen yksikkö voivat virastoa ohjaavan osaston kanssa erikseen sovittavalla tavalla osallistua hallinnonalan laillisuusvalvontatarkastuksiin.

Laillisuusvalvontatarkastuksista laaditaan tarkastuskertomus, johon voi sisältyä myös toimenpidesuosituksia. Tarkastuskertomuksen valmistelun yhteydessä tarkastuksen kohteelle varataan mahdollisuus antaa lausuntonsa laadittavasta kertomuksesta.

## 13 Laillisuusvalvonnan seuranta ja raportointi

### 13.1 Raportointi ja seuranta sisäministeriössä

Sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto laatii vuosittain sisäministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvontakertomuksen, joka käsitellään ministeriön osastopäällikkökokouksessa.

Sisäministeriön ja hallinnonalan tavoitteena on, että raportoitavista asioista saadaan tiedot yhdenmukaisesti asianhallintajärjestelmistä. Järjestelmien raportointiominaisuuksia kehitetään yhteistyössä ministeriön ja virastojen tietohallinnon ja laillisuusvalvonnan kehittämisyöryhmän kanssa.

Valtioneuvoston esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun asetuksen (EPSA, 122/2014) 3 luvun 22 §:n mukaisesti sisäministeriölle raportoitavia tietoja ei käsitellä tämän ohjeen mukaisen raportoinnin ja laillisuusvalvontakertomuksen yhteydessä.

Laillisuusvalvontakertomuksen laatimista varten ministeriön osastot lähettävät kalenterivuoden aikana hallinto- ja kehittämisosastolle **tiedoksi**

- laillisuusvalvontatarkastusten ajankohdat, asialistat ja tarkastuskertomukset
- ylimmille laillisuusvalvojille ministeriöstä annetut lausunnot ja vastaukset
- ministeriön osastojen antamat kanteluratkaisut

Ministeriön osastot voivat halutessaan toimittaa hallinto- ja kehittämisosastolle laillisuusvalvontakertomusta varten myös edellä kerrottua laajemmin ja yksityiskohtaisemmin tietoja kertomusvuonna suorittamistaan laillisuusvalvontatoimenpiteistä.

### 13.2 Hallinnonalan virastojen laillisuusvalvontaraportointi

Hallinnonalan virastot toimittavat oman laillisuusvalvontaraporttinsa sisäministeriöön ohjauksestaan vastaavalle osastolle vuosittain helmikuun loppuun mennessä.

Ministeriön osastot toimittavat oman hallinnonalansa laillisuusvalvontaraportit ja niiden johdosta tekemänsä havainnot ja muut mahdolliset lausumat tiedoksi hallinto- ja kehittämisosastolle ministeriön laillisuusvalvontakertomusta varten maaliskuun aikana.

Laillisuusvalvontaraportointi hallinnonalan virastoissa sisältää soveltuvin osin seuraavat asiakokonaisuudet:

#### 1) Laillisuusvalvonta/tarkastussuunnitelmat ja niiden toteutuminen

- yhteenveto raportointivuoden tarkastustoiminnasta ja keskeisimmät valvontahavainnot
- laillisuusvalvonta-asioiden huomioonottaminen tulossuunnittelussa ja tavoitteiden toteutuminen

#### 2) Hallintokantelut ja omat aloitteet

- ratkaistujen kantelujen lukumäärä,
- uusien (vireille tulleiden) kantelujen lukumäärä,

21.06.2016

- tutkittujen kantelujen aiheet (tilastointi viranomaisen toimintaa tarkoituksenmukaisesti kuvaavalla tavalla), ja
- toimenpiteet

### 3) *Rikosasiat*

- laadittujen ilmoitusten (R ja S) lukumäärä,
- rikosnimikkeet, ja
- toimenpiteet

Rikosasioiden raportointi sisältää Rajavartiolaitoksen osalta sotilasrikosasiat ja poliisin osalta niin sanotut poliisirikosasiat.

### 4) *Virkamiesoikeudelliset asiat*

- käsiteltyjen tapausten lukumäärä,
- uusien (vireillä tulleiden) tapausten lukumäärä,
- käsiteltyjen tapausten aiheet (tilastointi viranomaisen toimintaa tarkoituksen mukaisesti kuvaavalla tavalla), ja
- toimenpiteet

### 5) *Vahingonkorvaukset ja hyvitykset*

- vaatimusten lukumäärä,
- vaatimuksen aiheet (tilastointi viranomaisen toimintaa tarkoituksen mukaisesti kuvaavalla tavalla),
- maksetut korvaukset ja hyvitykset (euroa), ja
- maksetut oikeudenkäyntikulut ja asianajokustannukset (euroa)

### 6) *Henkilötietojen käsittelyn valvonta*

- raportointivuoden aikana suoritettujen lokitarkastukset, niiden tulokset ja tarkastusten johdosta vaaditut/suoritettavat toimenpiteet sekä
- muut henkilötietojen käsittelyn valvontaan liittyvät toimenpiteet (tilastointi viranomaisen toimintaa tarkoituksenmukaisesti kuvaavalla tavalla)

### 7) *Kansalaispalautteen huomioon ottaminen*

- raportointivuoden aikana viranomaiselle eri kanavien kautta saapuneiden kansalaiskirjeiden ja muun kansalaispalautteen keskeisimmät aiheet ja lukumäärätietoja
- kuvaus siitä, millä tavalla viranomainen on seurannut kansalaispalautetta ja ottanut sen toiminnan ohjauksessa, kehittämisessä, koulutuksessa tai muussa vastaavassa tarkoituksessa huomioon.

## 14 Erityisesti suojelupoliisin laillisuusvalvonnassa huomioitavat seikat

### 14.1 Vastuu laillisuusvalvonnan toteuttamisesta

Sisäministeriön poliisiosasto vastaa sisäministeriössä suojelupoliisin laillisuusvalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Suojelupoliisin päällikkö vastaa laillisuusvalvonnan järjestämisestä, sen resursoinnista ja kehittämisestä suojelupoliisissa. Suojelupoliisin päällikön on valvottava, että suojelupoliisissa suoritetaan säännönmukaisia laillisuustarkastuksia ja muuta laillisuusvalvontaa tämän ohjeen ja suojelupoliisin ohjeistuksen mukaisesti. Rekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta ja valvonnasta.

### 14.2 Laillisuusvalvontatarkastukset

Suojelupoliisi tekee säännönmukaisia vuosittaiseen suunnitelmaan perustuvia laillisuusvalvontatarkastuksia suojelupoliisissa. Suojelupoliisi laatii vuosittain helmikuun loppuun mennessä vuosittaisen suojelupoliisin päällikön vahvistaman tarkastussuunnitelman, joka toimitetaan tiedoksi sisäministeriön poliisiosastolle.

Sisäministeriön poliisiosasto tekee kaksi vuosittaiseen suunnitelmaan perustuvaa laillisuusvalvontatarkastusta suojelupoliisissa. Sisäministeriön poliisiosaston vahvistama tarkastussuunnitelma seuraavalle vuodelle laaditaan joulukuun loppuun mennessä ja se toimitetaan tiedoksi suojelupoliisille. Vuoden ensimmäinen laillisuusvalvontatarkastus tehdään helmikuun ensimmäisellä viikolla ja sen painopisteenä ovat edellisen vuoden

21.06.2016

salaiset pakkokeinot ja salainen tiedonhankinta sekä näiden menetelmien valvonta suojelupoliisissa. Toinen tarkastus tehdään lokakuun ensimmäisellä viikolla. Tarkastuskohteet määritellään tarkemmin tarkastussuunnitelmassa.

Laillisuusvalvontatarkastuksista laaditaan tarkastuskertomus, jossa yksilöidään tarkastukseen osallistuneet henkilöt, tarkastuksen ajankohta, tarkastuskohteet, tehdyt havainnot ja annetut toimenpidesuosituksset. Tarkastuskertomus on lähtökohtaisesti julkinen asiakirja, mutta siihen voi sisältyä salassa pidettäviä osuuksia tai liitteitä.

Suojelupoliisin tarkastuskertomukset ja erityisesti niiden havainnot ja toimenpidesuosituksset käsitellään suojelupoliisin johtamisrakenteissa sillä tasolla, jolla on toimivalta päättää tarkastuksen aiheuttamista toimenpiteistä. Merkittävistä virheistä ja puutteista sekä lainvastaisesta toiminnasta on viipymättä ilmoitettava suojelupoliisin päällikölle. Tarkastushavaintojen käsittely, määrättävät toimenpiteet ja toimenpiteiden toteutuksen seuranta on dokumentoitava.

Sisäministeriön poliisiosaston tarkastuskertomukset ja erityisesti niiden havainnot ja toimenpidesuosituksset käsitellään osaston johtoryhmässä. Merkittävistä virheistä ja puutteista sekä lainvastaisesta toiminnasta on viipymättä ilmoitettava poliisiosaston osastopäällikölle. Tarkastushavaintojen käsittely, määrättävät toimenpiteet ja toimenpiteiden toteutuksen seuranta on dokumentoitava.

#### 14.3 Salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankinnan valvonta

Suojelupoliisi noudattaa poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta annettua Poliisihallituksen määräystä POL-2014-3305 seuraavin täsmennyksin:

Suojelupoliisi toimii sisäministeriön linjausten mukaisesti itsenäisesti tehtäväalueellaan. Määräyksen kohdassa 3 tarkoitetut tiedonhankinnan suojaamista koskevien päätösten valtakunnallinen koordinointi toteutetaan niin, että keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi vaihtavat tarvittaessa tietoa suojauspäätöksistä. Määräyksen kohdassa 5 tarkoitettu raportointi tehdään Poliisihallituksen sijaan sisäministeriön poliisiosastolle. Suojelupoliisin tulee raportoida sisäministeriön poliisiosastolle vuosittain tammikuun loppuun mennessä. Raportoinnin tulee kattaa määräyksessä sekä valtioneuvoston esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun asetuksen 3 luvun 22 §:ssä mainitut seikat. Määräyksestä poiketen keskusrikospoliisi ei toimita suojelupoliisin määrällisiä tilastotietoja tiedonhankintavaltuuksittain Poliisihallitukselle. Laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä seikoista tulee määräyksestä poiketen ilmoittaa viipymättä Poliisihallituksen sijaan sisäministeriön poliisiosastolle. Vastaavasti vuosittainen salaisiin tiedonhankinta-suojaus- ja pakkokeinoinhin kohdistuva valvontaraportti toimitetaan sisäministeriön poliisiosastolle. Määräyksestä poiketen säännösten soveltamiseen liittyvät periaatteelliset laintulkintaongelmat, joilla on yleisempää merkitystä, lähetetään Poliisihallituksen sijaan sisäministeriön poliisiosastolle.

Suojelupoliisi toimittaa sisäministeriön poliisiosastolle lisäksi vuosittain tammikuun loppuun mennessä tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 159 §:n mukaiset tilastot.

#### 14.4 Henkilötietojen käsittelyn valvonta

Henkilötietojen käsittelyn valvonnassa sovelletaan tämän ohjeen lisäksi Poliisihallituksen laillisuusvalvontaohjeen 2020/2012/318 6-kohtaa. Suojelupoliisi laatii vuosittain tietotilinpäätöksen.

#### 14.5 Vahingonkorvausasiat ja valtion edustaminen oikeudenkäynnissä

Suojelupoliisi ratkaisee suojelupoliisiin kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen, ellei sisäministeriö päättä ottaa yksittäistapauksessa ottaa asiaa ratkaistavakseen poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n 4 momentin nojalla.

Suojelupoliisi käyttää Suomen valtion puhevaltaa vastaajana, kuultavana tai asianomistajana suojelupoliisia koskevissa rikos- ja riita-asiain oikeudenkäynneissä, ellei sisäministeriö päättä yksittäistapauksessa käyttää puhevaltaa poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n 4 momentin nojalla.

21.06.2016

## 15 Laillisuusvalvontaan liittyvä sisäinen ja ulkoinen viestintä

Laillisuusvalvontaa koskevia keskeisiä ratkaisuja, ratkaisutiivistelmiä ja raportteja käsitellään säännönmukaisesti viranomaisen johtoryhmissä, yksikkökokouksissa ja työpaikkakoulutuksissa.

Julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto ylläpitää yhdessä ministeriön viestintäyksikön kanssa laillisuusvalvontasivustoa sekä ministeriön Virta-intranetissä että ministeriön ulkoisilla verkkosivuilla ja vastaa sivustoille tuottamansa sisällön oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta.

Ulkoisilla verkkosivuilla julkaistaan perustietoa laillisuusvalvonnasta, uutisoidaan ajankohtaisista aiheista ja merkittävistä ratkaisuksista sekä ohjataan ihmisiä sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten laillisuusvalvontaan liittyvissä kysymyksissä.

Vuosittaiset laillisuusvalvontakertomukset julkaistaan ministeriön verkkosivuilla.

Laillisuusvalvontaan liittyvässä viestinnässä otetaan huomioon tämän ohjeen kohdassa 5 mainitun kehittämistyöryhmän esitykset ja tavoitteet.

Kansliapäällikkö

Päivi Nerg

Erityisasiantuntija

Tiina Mantere

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 21.06.2016 klo 14:29. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.



21.12.2015

Antopäivä

21.12.2015

Nro

SMDno-2015-2080

Voimassaoloaika

1.1.2016 alkaen toistaiseksi

Säädöspäätös

Laki poliisin hallinnosta 4 §, 4a §, 10 §

Asetus poliisin hallinnosta 8 §

Muuttaa/Kumoaa

Kohderyhmät

Suojelupoliisi, Poliisihallitus ja muut poliisiyksiköt

---

## SUOJELUPOLIISIN TEHTÄVÄT JA YHTEISTYÖ

### 1. Soveltamisala

Tässä määräyksessä määritellään Suojelupoliisin keskeisimmät tehtävät sekä määrätään tarkemmin erityisesti Suojelupoliisin, Poliisihallituksen ja muiden poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta ja yhteistyöstä sekä niiden välisistä tutkintajärjestelyistä.

### 2. Suojelupoliisin tehtävistä annetut säädökset

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n mukaan Suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi.

Sisäministeriö määrää Poliisihallitusta kuultuaan tarkemmin ne asiaryhmät, jotka kuuluvat Suojelupoliisin tutkittaviksi.

Suojelupoliisin tehtävistä turvallisuus selvityksissä säädetään turvallisuus selvityslainsäädännössä (726/2014).

Suojelupoliisin tehtävistä määrättynä turvallisuusviranomaisena säädetään kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004).

### 3. Suojelupoliisin tehtävät

Suojelupoliisi estää ja paljastaa poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettuja hankkeita ja rikoksia.

Suojelupoliisi tuottaa strategista tietoa Suomen turvallisuusympäristöstä ja siihen liittyvistä ilmiöistä turvallisuusviranomaisille ja ylimmän valtiojohtoon päätöksentekoa varten. Tehtävää toteutetaan turvallisuustiedustelulla ja ylläpitämällä ajantasaista kansallista ja kansainvälistä tilannekuvaa sekä analysoimalla ja raportoimalla turvallisuusviranomaisille toimialaan kuuluvista olennaisista havainnoista. Tehtävä on tiedustelullinen ja sen toteuttaminen edellyttää aktiivista ja laaja-alaista Suomen turvallisuusympäristön seurantaa ja ennakoivaa tiedonhankintaa. Suojelupoliisi tuottaa valtion keskeisiin turvallisuusasetuihin kohdistuvien uhkien ennalta estämisen kannalta välttämätöntä ja analysoitua tietoa.

21.12.2015

Suojelupoliisi tekee sisäministeriölle vuosittain ehdotuksen tiedonhankintaprioriteeteiksi sekä tarvittaessa ehdotuksen prioriteettien muuttamiseksi.

Suojelupoliisin operatiiviset päätehtävät ovat terrorismin torjunta sekä ulkovaltojen tiedustelutoiminnan seuranta ja sen Suomen kannalta vahingollisten vaikutusten torjunta, estäminen ja paljastaminen.

Suojelupoliisi tekee yhteistyötä eri viranomaisten kanssa joukkotuhousteiden leviämisen estämiseksi.

Suojelupoliisi torjuu, estää ja paljastaa valtion sisäiseen turvallisuuteen liittyvää väkivaltaista radikalisoitumista ja laitonta ääriliikkeitä sekä seuraa järjestäytyneen rikollisuuden kansalliselle turvallisuudelle aiheuttamia uhkia ja osallistuu toimialansa osalta Keskusrikospoliisin ylläpitämään valtakunnalliseen tilannekuvaan kokonais- ja vakavasta rikollisuudesta sekä torjuntatilanteesta.

Suojelupoliisi laatii tarvittaessa valtiovierailuihin ja mittaviin kokouksiin liittyvät uhkarviot ja osallistuu vierailuiden ja kokouksien turvallisuussuunnitteluun.

Suojelupoliisi vastaa toimialaansa kuuluvan valtion turvallisuusympäristön analysoinnista sekä ylläpitää toimialansa kansallista ja kansainvälistä tilannekuvaa ja huolehtii uhka-arvion sisältävän tilannekuvan välittymisestä sisäministeriön, Poliisihallituksen, poliisiyksiköiden ja muiden asianomaisten viranomaisten käyttöön.

Suojelupoliisi raportoi valtionjohdolle toimialaansa kuuluvista keskeisistä asioista. Suojelupoliisi osallistuu myös osaltaan valtionjohdon turvallisuustilannekuvan muodostamiseen.

Suojelupoliisi tekee toimialaansa liittyvää ennalta estävää turvallisuustyötä antamalla sekä viranomaisille että yksityisille yhteisöille ohjausta ja neuvontaa sekä tekemällä henkilö- ja yritysturvallisuusselvityksiä.

Suojelupoliisi antaa lausuntoja erityisesti ulkomaalaisten maahantuloa, maassa oleskelua ja kansalaisuuden myöntämistä koskeissa sekä muissa toimialaansa liittyvissä asioissa.

#### **4. Suojelupoliisin tutkittavaksi kuuluvat asiaryhmät rikostorjunnassa**

Poliisihallinnossa Suojelupoliisi vastaa rikoslain (578/1995) 12 (maanpetosrikokset) ja 13 luvussa (valtiopetosrikokset) tarkoitettujen rikosten estämisestä, paljastamisesta ja myös niiden selvittämisestä. Suojelupoliisi vastaa esitutkinnasta myös, jos rikoslain 17 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikos (julkinen kehoitus rikokseen), 15 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu rikos (törkeän rikoksen ilmoittamatta jättäminen) tai 15 luvun 11 §:ssä tarkoitettu rikos (rikoksentekijän suojeleminen) liittyy maan- tai valtiopetosrikokseen.

Rikoslain 34a luvun terrorismirikosten osalta Suojelupoliisin tehtävänä on niiden estäminen ja paljastaminen. Terrorismirikosten esitutkinta suoritetaan Poliisihallituksen alaisessa poliisiyksikössä, jonka kanssa Suojelupoliisi toimii yhteistyössä ja avustaa tarvittaessa esitutkinnassa. Suojelupoliisi voi erityisesti valtion turvallisuuteen perustuvasta syystä suorittaa terrorismiin liittyvän rikoksen esitutinnan siten kuin Suojelupoliisin ja Poliisihallituksen kanssa on sovittu.

Suojelupoliisi voi käynnistää myös sen tietoon tulleen, valtion johtoon kuuluvaan henkilöön kohdistuvan laittoman uhkauksen tai muun vastaavan rikoksen esitutinnan, jos teko ilmeisesti liittyy valtakunnan sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen ja jos esitutinnan välitön aloittaminen on tarpeen ennalta estävien turvallisuustoimenpiteiden kiireelliseksi suorittamiseksi. Tutkinta on esitutinnan jatkuessa siirrettävä viipymättä muulle poliisiyksikölle.

Muut poliisiyksiköt avustavat Suojelupoliisia esitutkinnassa Poliisihallituksen kanssa sovittavalla tavalla.

21.12.2015

Suojelupoliisi avustaa ja toimii yhteistyössä esitutkintaa suorittavan yksikön kanssa myös muiden kuin edellä mainittujen Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kannalta merkityksellisten rikosten esitutkinnassa. Näitä ovat esimerkiksi rikoslain 11 ja 14 luvuissa mainitut teot.

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan Sisäministeriö voi Poliisihallitusta kuultuaan määrätä tarkemmin suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta ja yhteistyöstä sekä niiden välisestä tutkintajärjestelystä.

## 5. Informointivelvollisuus

Poliisin hallinnosta annetun lain 4a §:n mukaan Suojelupoliisin on ilmoitettava tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista sisäministerille sekä lisäksi poliisiylijohtajalle, jos niillä on merkittävää vaikutusta muuhun poliisitoimeen.

Molemminpuolinen informointikynnys Suojelupoliisin päällikön ja poliisiylijohtajan välillä tulee pitää edelleen matalana.

Suojelupoliisin päällikkö pitää sisäministeriön tietoisena Suojelupoliisia koskevista asioista. Sisäministeriöllä tarkoitetaan sisäministeriä, sisäministeriön kansliapäällikköä sekä poliisiosaston osastopäällikköä.

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n 3 momentin mukaan Suojelupoliisin on ilmoitettava sisäministeriölle sellaisesta suunnittelemaastaan hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteiden muutoksesta, jolla voi olla laatunsa tai laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta sisäministeriön hyväksymien Suojelupoliisin tulostavoitteiden ja toimintalinjojen toteutumiseen.

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriö voi yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen edellä tarkoitetun hallinnon sisäisen asian, joka on säädetty Suojelupoliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen ratkaistavaksi sekä Suojelupoliisin ja muun poliisiyksikön välistä yhteistyötä tai työnjakoa koskevan asian.

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 8 §:n mukaan Suojelupoliisin tulee poliisin hallinnosta annetussa laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseksi antaa viranomaisille ja yhteisöille sellaisia ohjeita, neuvoja ja tietoja, jotka ovat tarpeen valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi tai siihen kohdistuvien loukkausten estämiseksi.

## 6. Operatiivinen tietojenvaihto poliisihallinnossa

Suojelupoliisin on viipymättä ilmoitettava Poliisihallituksen kanssa tarkemmin sovitusti poliisihallinnon yksikölle asioista, tapahtumista ja rikoksista, jotka voivat vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka muutoin kuuluvat muun poliisin toimialaan.

Poliisihallituksen ja poliisin muiden yksiköiden on viipymättä ilmoitettava Suojelupoliisille niistä tietoonsa tulleista asioista, tapahtumista ja rikoksista, jotka tämän määräyksen mukaisesti kuuluvat Suojelupoliisin toimialaan taikka joissa Suojelupoliisin tulee toimia yhteistyössä esitutkintaa suorittavan viranomaisen kanssa.

## 7. Suojelupoliisin muut tehtävät ja vastuut

Suojelupoliisi on tehtäviä suorittaessaan suoraan yhteistyössä ulkomaisten turvallisuus- ja tiedusteluviranomaisten kanssa. Omalla toimialallaan Suojelupoliisi voi olla suoraan yhteistyössä ulkomaisten lainvalvontaviranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Suojelupoliisi välittää, kansainväliseen tiedonvaihtoon liittyvät rajoitukset huomioon ottaen, kansainvälisessä yhteistyössä saamaansa tietoa niille tahoille, jotka sitä tehtävissään tarvitsevat.

21.12.2015

Suojelupoliisin ulkomaille sijoitetut yhdyshenkilöt tukevat kansallista rikostorjuntaa ja vastaavasti muun poliisihallinnon ulkomaille sijoitetut yhdyshenkilöt Suojelupoliisin tehtävien suorittamista.

Suojelupoliisi vastaa toimialansa salaisesta tiedonhankinnasta. Omalla toimialallaan Suojelupoliisi kehittää, testaa, hyväksyy ja hankkii tarpeellisia salaisen tiedonhankinnan laitteita, menetelmiä ja ohjelmistoja sekä osallistuu menetelmien käytön koulutukseen ja ohjaamiseen tarvittaessa yhteistyössä Keskusrikospoliisin kanssa siten kuin Poliisihallituksen kanssa sovitaan.

Suojelupoliisi varmistaa toimintansa laillisuuden korkeat vaatimukset sisäisen laillisuusvalvonnan ja muun valvonnan keinoin.

Suojelupoliisi suorittaa myös muut sisäministeriön sille erikseen määräämät Suojelupoliisin toimialaan kuuluvat tehtävät.

Osastopäällikkö

Kauko Aaltomaa

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö SM 21.12.2015 klo 10:51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

12.3.2018

Marko Meriniemi  
lainsäädäntöneuvos

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

**Hallituksen esitys sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi****1 Suomen turvallisuusympäristön muutos**

Sotilas- ja siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä (HE 203/2017 vp ja HE 202/2017 vp) sekä sisäministeriön hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) antamassaan lausunnossa selvitetään seikkaperäisesti Suomen turvallisuustilanteen muutokseen ja monimutkaistumiseen liittyviä näkökohtia.

Suomen turvallisuustilanteen ja -ympäristön muutokseen ovat vaikuttaneet muun ohella sotilaallisen toiminnan ja jännitteen lisääntyminen lähialueillamme. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat vakavimmat uhat ovat nykyään hyvin usein alkuperältään tai kytköksiltään kansainvälisiä ja siten vaikeammin hallittavia. Lisäksi viestintäteknologian nopea kehitys on tehostanut ja helpottanut Suomelle uhan muodostavien tahojen välistä yhteydenpitoa ja verkostoitumista sekä vaikeuttanut uhkien taustalla olevien tahojen tunnistamista. Teknologian kehittyminen on myös mahdollistanut kansallista turvallisuutta vaarantavien tekojen valmistelun ja toteuttamisen entistä lyhyemmässä ajassa. Samalla uhat ovat muuttuneet toteutuessaan vaikutuksiltaan aiempaa laajemmiksi, moniulotteisimmiksi ja vaarallisemmiksi yksittäisten ihmisten ja koko yhteiskunnan kannalta.

Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomeen kohdistuviin uhiin muodostavat sisäministeriön näkemyksen mukaan sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, joka perustelee tiedustelua koskevan lainsäädännön kiirehtimistä.

**2 Nykyisten toimivaltuuksien käytön oikeudelliset rajoitteet tiedustelutoiminnassa**

Nykyisten rikostorjuntatoimivaltuuksien (salaisten tiedonhankintakeinojen) yhteinen piirre on se, että ne on määritelty henkilö- ja rikoslähtöisesti. Niitä voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön tai käyttää hankittaessa tietoa vain sellaisen henkilön toiminnasta, jonka voidaan perustellusti olettaa tulevaisuudessa syylistyvän tai jo syylistyneen tietyn rangaistusuhan ylittävään rikokseen, rikoksen yritykseen tai joissain tapauksissa sellaisen valmisteluun.

Rikostorjuntatoimivaltuuden käyttö tulee lähtökohtaisesti pystyä kohdistamaan aina tiettyyn henkilöön, vaikka henkilön henkilöllisyys ei tarvitse olla viranomaisen tiedossa. Telekuuntelu tai televalvonta voidaan kohdistaa myös tuntemattomaan henkilöön esimerkiksi IP-osoitteen perusteella, vaikka tiedusteluviranomaisella tulee olla tietty varmuus siitä, että kyseinen IP-osoite on tuntemattoman henkilön käyttämä. Jos tällaista tiettyyn henkilöön liittyvää rikostorjunnallista perustetta ei ole olemassa, ei poliisilain mukaisen salaisen tiedonhankintakeinon käyttö ole mahdollista.

Tiedustelutoiminnalle tyypillistä on, ettei tietty henkilö ole aina tiedossa, vaan tiedustelun olennaisena tavoitteena on löytää sellaiset henkilöt, joiden toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta tai jos toiminta on luonteeltaan sotilaallista.

12.3.2018

Siksi tiedustelutoimivaltuuksien käyttöperusteiden kohdalla tulisi irtaantua nykyisten toimivaltuuksien rikos- ja henkilöperustaisuudesta.

Sotilas- ja siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä (HE 203/2017 vp ja HE 202/2017 vp) kerrotuilla perusteilla tiedustelutoimivaltuuksien käytön edellytykset on perusteltua määritellä uhkalähtöisesti.

### 3 Tiedustelupaketti

Sotilastiedustelua koskeva hallituksen esitys (HE 203/2017 vp) liittyy seuraaviin eduskunnassa käsiteltävänä oleviin hallituksen esityksiin: 1) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp); 2) Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelulainsäädännöksi (HE 202/2017 vp); 3) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp). Edellä mainitut esitykset muodostavat tiedustelulakipaketin kokonaisuudessaan.

Sotilas- ja siviilitiedustelua koskevien hallituksen esitysten jatkovalmistelu toteutettiin sisäministeriön ja puolustusministeriön yhteistyönä kuitenkin niin, että sisäministeriö laati siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen (HE 202/2017 vp) ja puolustusministeriön sotilastiedustelua koskevan hallituksen esityksen (HE 203/2017 vp). Esitysten jatkovalmistelussa otettiin huomioon työryhmien mietinnöt, mietinnöistä annetut lausunnot sekä erityisesti lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot. Esitykset vastaavat keskeisiltä ratkaisuiltaan toisiaan lukuun ottamatta säädösteknisistä ratkaisuista johtuvia eroavaisuuksia.



12.3.2018

Marko Meriniemi  
lainsäädäntöneuvos

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

## Hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

### 1 Suomen turvallisuusympäristön muutos

Sotilas- ja siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä (HE 203/2017 vp ja HE 202/2017 vp), hallituksen esityksessä Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp) sekä sisäministeriön hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) antamassa lausunnossa selvitetään seikkaperäisesti Suomen turvallisuustilanteen muutokseen ja monimutkaistumiseen liittyviä näkökohtia.

Suomen turvallisuustilanteen ja -ympäristön muutokseen ovat vaikuttaneet muun ohella sotilaallisen toiminnan ja jännitteen lisääntyminen lähialueillamme. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat vakavimmat uhat ovat nykyään hyvin usein alkuperältään tai kytköksiltään kansainvälisiä ja siten vaikeammin hallittavia. Lisäksi viestintäteknologian nopea kehitys on tehostanut ja helpottanut Suomelle uhan muodostavien tahojen välistä yhteydenpitoa ja verkostoitumista sekä vaikeuttanut uhkien taustalla olevien tahojen tunnistamista. Teknologian kehittyminen on myös mahdollistanut kansallista turvallisuutta vaarantavien tekojen valmistelun ja toteuttamisen entistä lyhyemmässä ajassa. Samalla uhat ovat muuttuneet toteutuessaan vaikutuksiltaan aiempaa laajemmiksi, moniulotteisimmiksi ja vaarallisemmiksi yksittäisten ihmisten ja koko yhteiskunnan kannalta.

Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomeen kohdistuviin uhkiin muodostavat sisäministeriön näkemyksen mukaan sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, joka perustelee tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä. Tiedustelulainsäädännön säätämisen edellytyksenä on myös tiedustelutoiminnan valvonnasta säätäminen.

### 2 Tiedustelulainsäädäntö

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva hallituksen esitys (HE 199/2017 vp) liittyy seuraaviin eduskunnassa käsiteltävänä oleviin hallituksen esityksiin: 1) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp); 2) Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelulainsäädännöksi (HE 202/2017 vp); 3) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp). Edellä mainitut esitykset muodostavat tiedustelulainsäädäntökokonaisuudessaan.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta jakautuu nykyisin hallinnonalan sisäiseen laillisuusvalvontaan sekä ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen harjoittamaan valvontaan. Suomessa ei ole erityistä tiedustelutoiminnan ulkoista laillisuusvalvojaa, vaan laillisuusvalvojat hoitavat näitä lainmukaisuuden valvontatehtäviä muiden tehtäviensä ohessa. Viranomaisille ehdotetut uudet tiedustelutoimivaltuudet edellyttävät tehokkaan ja riippumattoman laillisuusvalvonnan järjestämistä.

12.3.2018

Suomessa ei ole sellaista parlamentaarista valvontaelintä, jonka laissa säädettyinä nimenomaisena tai yksinomaisena tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoimintaa. Eduskunnan työjärjestyksen muutoksella ehdotetaan perustettavaksi uusi tiedusteluvalvontavaliokunta. Nykyisin suojelupoliisin ja Puolustusvoimien parlamentaarista valvonnasta vastaavat perustuslaki-, ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunta muun toimintansa ohessa.

Vaatimus tiedustelutoiminnan asianmukaisesta valvonnasta, joka koostuu niin parlamentarisesta valvonnasta kuin laillisuusvalvonnasta, seuraa myös kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, Euroopan unionin oikeudesta ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva oikeusturvavaatimus edellyttää, että sääntelyssä on huolehdittava riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Vaatimukset valvonnan tehokkuudesta ja asianmukaisuudesta korostuvat erityisesti verrattuna nykyisen sääntelyn mahdollistamaan luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiseen. Myös ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeus edellyttävät tehokasta ja riippumatonta valvontaa.

### 3 Lopuksi

Sisäministeriö on saanut osallistua tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan hallituksen esityksen valmisteluun ja sisäministeriön näkemykset on huomioitu esityksessä. Sisäministeriö kannattaa ehdotusta laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta