



Suojelupoliisi  
Päällikkö Antti Pelttari  
PL 151  
00121 HELSINKI

1/5

**ASIA** **Tietojen antaminen oikeuskanslerille/  
Suojelupoliisin menettely**

**ASIAN VIREILLETULO**

Tutkin vuosina 2010 - 2013 omana aloitteenani poliisin ulkomailla toimiviin yhdyshenkilöihin kohdistuvaa poliisiorganisaation sisäistä laillisuusvalvontaa. Pysin selvittämään sitä, millä tavoin tämä laillisuusvalvonta oli poliisissa järjestetty ja miten sitä oli hoidettu. Annoin asiassa päätökseni 4.6.2013 (OKV/19/50/2010).

Mainitussa asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi päätin erottaa omana aloitteenani selvitettäväksi suojelupoliisin menettelyn oikeuskanslerin tietojensaantioikeuden toteutumisessa kyseisen asian yhteydessä. Lähetin tässä tarkoituksessa suojelupoliisille selvityspyynnön 4.6.2013.

**SELVITYS**

Suojelupoliisi antoi selvityksensä 17.6.2013.

**RATKAISU**

**Oikeuskanslerin tietojensaantioikeudesta**

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 8 §:n mukaan oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Saman lain 9 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat maksutta.

Oikeuskanslerin tietojensaantioikeutta koskevista säännöksistä johtuu, että oikeuskanslerin pitää voida luottaa viranomaisen antamien tietojen paikkansa pitävyyteen, eheyteen ja todenmukaisuuteen.

## Taustaa ja annettu selvitys

Asiassa OKV/19/50/2010 lähettämässäni selvityspyynnössä Poliisihallitukselle joulukuussa 2010 pyysin selvitystä siitä, millä tavoin poliisiyhdyshenkilöiden ja muiden poliisin ulkomaille sijoittamien tai ulkomailla toimivien virkamiesten toiminnan laillisuusvalvonta on poliisissa järjestetty ja miten sitä on hoidettu. Pyynnössäni totesin, että ”selvitykseen tulee liittää myös asiaan liittyvät poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan ohjeet ja määräykset”. Poliisihallitus toimitti selvityspyyntöni edelleen keskusrikospoliisille ja suojelupoliisille.

Pyyntöni johdosta suojelupoliisi antoi apulaispäällikön allekirjoittaman selvityksen tammikuussa 2011. Suojelupoliisi ei liittänyt selvitykseensä suojelupoliisin lyhytaikaista virkamatkaperusteista työskentelyä Suomen ulkomaanedustustoissa koskenutta ohjettaan (kyse on päätöksessäni 4.6.2013 mainitusta päiväämättömästä ja vailla diaarinumeroa tai muuta vastaavaa tunnistetta olevasta asiakirjasta). Kyseistä ohjetta suojelupoliisi ei liittänyt myöskään apulaispäällikön allekirjoittamaan joulukuussa 2011 antamaan lisäselvitykseen, eikä ohjeen olemassaoloa tuotu esille asiakirjoihin tutustumista koskevilla käynneilläni suojelupoliisiin loka- ja marraskuussa 2012 sekä tammikuussa 2013. Ohje toimitettiin suojelupoliisista oikeuskanslerinvirastoon vasta 28.5.2013, kun sitä nimenomaisesti pyydettiin sen jälkeen, kun oikeuskanslerinvirastossa havaittiin ohjeen olemassaolo suojelupoliisin tammikuussa 2013 laatimasta laillisuusvalvontakertomuksesta.

Suojelupoliisi toteaa päällikön allekirjoittamassa selvityksessä 17.6.2013 toimittaneensa tammikuussa 2011 selvityksensä mukana sisäistä laillisuusvalvontaa koskevan määräyksensä ja sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastussuunnitelmansa. Muita sisäistä laillisuusvalvontaa suo-raan sääteleviä ohjeita tai määräyksiä suojelupoliisilla ei sen mukaan ole, eikä yhdyshenkilötoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämistä käsitellä esimerkiksi virkamatkaperusteista yhdyshenkilötoimintaa koskevassa ohjeessa. Selvää suojelupoliisin mukaan toisaalta on, ettei yhdyshenkilötoimintaan kohdistettavan sisäisen laillisuusvalvonnan ala ja sisältö määräydy ainoastaan laillisuusvalvontaohjeen ja tarkastussuunnitelman vaan myös yhdyshenkilötoiminnan substanssiohjeistuksen mukaan.

Suojelupoliisi pahoittelee, ettei asiaa ymmärretty tarkoittamallani tavalla. Suojelupoliisi toteaa lisäksi, että asiakirjoihin tutustumista koskevat käyntini perustuivat pyyntöihini tutustua eräisiin yksilöimiini asiakirjoihin. Tämä etukäteinen yksilöinti selittää suojelupoliisin mukaan sen, ettei nyt kyseessä oleva ohje tullut katselmukseni piiriin. Käyntieni tarkoitus huomioon ottaen suojelupoliisi pitää kuitenkin selvänä, että ohje olisi oma-aloitteisestikin tullut saattaa tutustutavakseni käynneilläni suojelupoliisissa.

Yhteenvedona suojelupoliisi toteaa, että ohje olisi tullut toimittaa minulle heti asian ensi vaiheessa. Se, ettei ohjetta toimitettu, on suojelupoliisin mukaan perustunut suojelupoliisin väärinkäsitykseen ja selvityspyyntöjeni alan mieltämiseen liian suppeasti. Suojelupoliisin mukaan kyse ei ole ollut tietoisesta laiminlyönnistä.

Selvityksessään suojelupoliisi tuo lisäksi esille seuraavaa (kursivointi tässä): ”*Apulaisoikeuskanslerin nyt kyseessä olevan selvityspyynnön saapumisen jälkeen Suojelupoliisin arkistotoimiston henkilöstö kävi vielä kertaalleen viraston arkistodiaarin läpi. Läpikäynnin yhteydessä ilmeni, että viraston edeltävä päällikkö on, Suojelupoliisin aiemmasta ilmoituksesta poiketen,*

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

*antanut virkamatkaperusteista yhdyshenkilötoimintaa koskevan diarisoidun (SAL 112/2010) ja päivätyn (26.11.2010) ohjeen. Yhdyshenkilötoiminnasta vastaavat virkamiehet eivät olleet tienneet tai muistaneet tämän ohjeen olemassaoloa. Suojelupoliisin apulaisoikeuskanslerille aiemmin toimittama päiväämätön ohje ja viraston päällikön ohje ovat asiallisesti samansisältöiset sillä poikkeuksella, että jälkimmäiseen ohjeeseen ei sisälly määräyksiä virkasuhteen ehdoista. Ohjeet eivät ole keskenään ristiriitaisia, ja käytännön yhdyshenkilötoiminnassa niiden sisältö on huomioitu.”*

Suojelupoliisi toimitti mainitun 26.11.2010 päivätyn ohjeen SAL 112/2010 oikeuskanslerinvirastoon samana päivänä kuin selvityksensä. Selvityksessään suojelupoliisi pahoittelee syvästi, että viraston päällikön antama ohje löydettiin ja voitiin toimittaa minulle vasta tässä vaiheessa. Suojelupoliisi ryhtyy kertomansa mukaan toimenpiteisiin arkistonsa ja sisäisen tiedonkulkunsa paremmaksi järjestämiseksi tältä osin.

## Arviointi

Asiassa on ensinnäkin kyse siitä, että suojelupoliisi ei liittänyt selvitykseensä tammikuussa 2011 suojelupoliisin lyhytaikaista virkamatkaperusteista työskentelyä Suomen ulkomaanedustustoissa koskevaa ohjetta (jäljempänä *päiväämätön ohje*), vaikka olin pyytänyt liittämään selvityksiin asiaan liittyvät poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan ohjeet ja määräykset. Suojelupoliisi toimitti kyseisen päiväämättömän ohjeen edellä kerrotuin tavoin oikeuskanslerinvirastoon vasta toukokuussa 2013, kun sen olemassaolo sattumanvaraisesti havaittiin oikeuskanslerinvirastossa ja sitä tämän jälkeen nimenomaisesti pyydettiin.

Mielestäni selvää on suojelupoliisin selvityksessään 17.6.2013 mainitsemin tavoin, ettei suojelupoliisin yhdyshenkilötoimintaan kohdistettavan sisäisen laillisuusvalvonnan ala ja sisältö määräydy ainoastaan laillisuusvalvontaohjeen ja tarkastussuunnitelman vaan myös yhdyshenkilötoiminnan substanssi-ohjeistuksen mukaan. Esimerkiksi suojelupoliisin tammikuussa 2013 laaditussa tarkastuskertomuksessa arvioitiin, oliko päiväämätöntä ohjetta noudatettu yhdyshenkilötoiminnassa. Itsestään selvää näin ollen on, että päiväämätön ohje olisi pitänyt toimittaa minulle tai ainakin sen olemassaolo olisi pitänyt tuoda esille suojelupoliisin mainitsemin tavoin heti asian ensi vaiheessa, eli suojelupoliisin selvityksessä tammikuussa 2011. Sinänsä erikoista on, että suojelupoliisi kertoi selvityksissään vuonna 2011 kyllä ohjeen olennaisesta sisällöstä mainitsematta kuitenkaan itse ohjetta nimeltä tai kertomatta ylipäätään sen olemassaolosta.

Toiseksi asiassa on sittemmin ilmennyt, että suojelupoliisilla on lisäksi virkamatkaperusteista yhdyshenkilötoimintaa koskeva diarisoitu (SAL 112/2010) ja päivätty (26.11.2010) ohje (jäljempänä *viraston päällikön ohje*). Kyseisen ohjeen olemassaolon suojelupoliisi toi esille vasta selvityksessään 17.6.2013.

Päiväämätön ohje ja viraston päällikön ohje ovat asiallisesti samansisältöiset sillä poikkeuksella, että jälkimmäiseen ohjeeseen ei sisälly määräyksiä virkasuhteen ehdoista. Ohjeet eivät sinänsä ole keskenään ristiriidassa ja suojelupoliisin ilmoittaman mukaan käytännön yhdyshenkilötoiminnassa niiden sisältö on huomioitu. Minulla ei sinänsä ole aihetta kyseenalaistaa suojelupoliisin ilmoittamaa.

Pidän tästä huolimatta hyvin huolestuttavana sitä, että suojelupoliisin mukaan sen yhdyshenkilötoiminnasta vastaavat virkamiehet eivät olleet tienneet tai muistaneet viraston päällikön ohjeen olemassaoloa. Kyse on mielestäni ainakin varsin vakavasta puutteesta suojelupoliisin sisäisessä tiedonkulussa. Selvää on, että suojelupoliisin johdon tulisi huolehtia siitä, että henkilökunta on tietoinen kulloinkin voimassa olevasta sen toimintaa koskevasta ohjeistuksesta.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Merkillepantavaa vielä on, että suojelupoliisin apulaispäälikkö on vuonna 2011 allekirjoittanut suojelupoliisin selvityksen ja lisäselvityksen apulaisoikeuskanslerille, joissa viraston päällikön ohjeen olemassaoloa ei lainkaan kerrottu. Epäselväksi asiassa ylipäätään jää se, kenen tiedossa tai muistissa kyseinen viraston edeltävän päällikön antama ohje on suojelupoliisissa ollut.

Edellä lausuttu on johtanut tapauksessa ensinnäkin siihen, että viraston päällikön ohjeen olemassaolo ei lainkaan ollut tiedossani selvittäessäni poliisin ulkomailla toimiviin yhdyshenkilöihin kohdistuvaa poliisiorganisaation sisäistä laillisuusvalvontaa asiassa OKV/19/50/2010. Päätökseni kyseisessä asiassa on tästä syystä jäänyt tältä osin puutteelliseksi. Viraston päällikön ohje olisi – samoin perustein kuin päiväämätönkin ohje – pitänyt toimittaa minulle tai ainakin sen olemassaolo olisi pitänyt tuoda esille heti asian ensi vaiheessa, eli suojelupoliisin selvityksessä tammikuussa 2011.

Toisaalta viraston päällikön ohje ei ole ollut edes suojelupoliisin yhdyshenkilötoiminnasta vastaavien virkamiesten (asiakirjoista päätellen myöskään suojelupoliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta vastanneen virkamiehen) tiedossa tai muistissa ilmeisen pitkään aikaan, joten ohjetta ei ole voitu suojelupoliisissa noudattaa eikä sen valvontaa myöskään ole voitu suorittaa. Sinänsä sattumanvaraista näyttäisi olevan, että yhdyshenkilötoiminnasta vastaavien virkamiesten tiedossa sen sijaan ollut päiväämätön ohje on ollut lähes identtinen viraston päällikön ohjeen kanssa. Selvittämättä tosin jää se, olisivatko yhdyshenkilötoiminnasta vastaavat virkamiehet havainneet tai muistaneet viraston päällikön ohjeen olemassaolon, mikäli heillä ei olisi ollut käytössään lähes identtistä päiväämätöntä ohjetta. Tosiasia kuitenkin on, että viraston päällikön ohjeen sisältö on tullut huomioitua virkamiesten tiedossa olleen päiväämättömän ohjeen myötä.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Päiväämättömän ohjeen sekä viraston päällikön ohjeen toimittamatta jättäminen oikeuskanslerinvirastoon tai edellä kerrotuin tavoin edes ohjeiden olemassaolosta kertomatta jättäminen on ollut vastoin oikeuskanslerin perustuslaissa turvattua tietojensaantioikeutta.

E erityisen tärkeää tämän tietojensaantioikeuden noudattaminen on suojelupoliisin kaltaisen viraston kohdalla, joka käsittelee paljon valtiojärjestyksen keskeisiin etuihin ja usein samalla kansalaisten perusoikeuksiin liittyvää ei-julkista ja salaista aineistoa ja jonka julkinen valvonta tämän vuoksi on tavanomaista viranomaistoimintaa rajatumpaa.

Myös käsiteltävässä asiassa – eli poliisin ulkomailla toimiviin yhdyshenkilöihin kohdistuva poliisiorganisaation sisäinen laillisuusvalvonta – oli laillisuusvalvonnallinen intressi merkittävä. Kyse on poliisitoiminnan verraten uudesta ja sääntelemättömästä alasta ja erityisesti suojelupoliisi on aktiivisesti laajentanut tätä toimintaansa. Asian laillisuusvalvonnallista merkitystä ja erityistä luonnetta kuvaa se, että otin asian yleisesti poliisia koskien selvitettäväksi tarkastuskäyntien perusteella omasta aloitteestani. Ottaen huomioon tämän sekä toiminnan edellä kerrotun salaisen luonteen olisi erityisen tärkeää, että suojelupoliisi avoimesti selostaisi toiminnan sisältöä ja kertoisi asiaan liittyvästä ohjeistuksesta ylimmälle laillisuusvalvojalle tämän selvittäessä toiminnan sisäistä laillisuusvalvontaa.

Näissä oloissa ylimpien laillisuusvalvojien, kuten oikeuskanslerin suojelupoliisiin kohdistaman valvonnan tehokkuus saa entistäkin suuremman merkityksen. Jos oikeuskansleri ei saa taikka ei voi luottaa saavansa suojelupoliisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemiansa tietoja, on kyse vakavasta asiasta. Tämä herättää välittömästi kysymyksiä.

---

#### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Onko laillisuusvalvojan haluttu jäävän tietämättömäksi kyseisistä ohjeista? Onko arkistointi ja asiakirjahallinto niin sekavasti järjestetty, ettei laillisuusvalvojan useista ja varsin yksilöidyistä pyynnöistäkään huolimatta asiakirjaa ole löydetty tai ymmärretty toimittaa? Eikö sekä omaan että ulkopuoliseen laillisuusvalvontaan suhtauduta vakavasti?

Laillisuusvalvoja ei voi vastata näihin kysymyksiin ja viime kädessä suojelupoliisissa tiedetään asian oikea tila. Se, miltä viraston laillisuusvalvonta tämän perusteella ulkopuolisesta tarkastelijasta näyttää, ei ole kuitenkaan eduksi suojelupoliisille.

Kiinnitän suojelupoliisiin huomiota oikeuskanslerin perustuslain mukaiseen tietojensaanti-oikeuteen.

Suojelupoliisi pahoittelee selvityksessään syvästi, että viraston päällikön ohje löydettiin ja voitiin toimittaa minulle vasta tässä selvitysvaiheessa.

Sen johdosta, että suojelupoliisin yhdyshenkilötoiminnasta vastaavat virkamiehet eivät ole tienneet tai muistaneet viraston päällikön ohjeen olemassaoloa, suojelupoliisissa näyttäisi olevan ilmeinen tarve ryhtyä sen mainitsemiin toimenpiteisiin arkistonsa ja sisäisen tiedonkulkunsa paremmaksi järjestämiseksi. Pyydän suojelupoliisia ilmoittamaan minulle näistä toimenpiteistä.

Jäljennös tästä päätöksestä lähetetään tiedoksi Poliisihallitukselle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Markus Löfman

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---