



Sisäministeriö

1/12

VN-JAKELU

ASIA Sisäministeriön menettely asiakirjojen käsittelyssä ym.**ASIAN VIREILLETULO**

Oikeuskanslerinviraston esittelijä välitti 12.12.2018 sisäministeriölle pyyntöni saada poliisilain 5 luvun 63 §:ssä tarkoitetut salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta annetut sisäministeriön kertomukset vuosilta 2012 ja 2017 liitteineen (jäljempänä *vuoden 2012 kertomus* ja *vuoden 2017 kertomus*). Esittelijän useiden yhteydenottojen jälkeen oikeuskanslerinvirastoon toimitettiin 4.1.2019 sisäministeriöstä sähköpostitse kerrotut vuosien 2012 ja 2017 kertomukset sekä vuoden 2017 kertomuksen liitteenä ollut suojaustasoon III luokiteltu asiakirja. Suojelupoliisia koskenut vuoden 2017 kertomuksen suojaustasoon II luokiteltu liiteaineisto toimitettiin ministeriön välittämän pyynnön mukaisesti Suojelupoliisista oikeuskanslerinvirastoon 8.1.2019.

Sisäministeriöstä ilmoitettiin sen sijaan, että vuoden 2012 kertomuksen suojaustasoon II luokiteltua liiteaineistoa ei löytynyt ministeriön salaisesta arkistosta. Ministeriöstä ilmoitettiin 7.1.2019, että mainittu liiteaineisto oli pyydetty Poliisihallituksesta sisäministeriöön arkistoitavaksi ja että aineisto toimitettaisiin myös oikeuskanslerinvirastoon. Kyseinen liiteaineisto toimitettiin kuriirin välityksellä suoraan Poliisihallituksesta oikeuskanslerinvirastoon 16.1.2019.

Ryhdyin omana aloitteenani selvittämään sisäministeriön menettelyä pyyntöäni koskevassa asiassa. Erityisesti pyrin selvittämään sitä, minkä vuoksi sisäministeriöllä ei kerrotuin tavoin ollut hallussaan vuoden 2012 kertomuksen liiteaineistoa.

SELVITYS

Sisäministeriö on antanut asiassa 27.3.2019 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on ministeriön poliisiosaston 6.3.2019 päivätty selvitys ja valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikön 20.3.2019 päivätty selvitys. Sisäministeriöstä on vielä toimitettu pyydettyjä lisätietoja 23.10.2019.

RATKAISU

1 Taustaa

1.1 Salaisen tiedonhankinnan valvonnasta

Poliisin suorittaman salaisen tiedonhankinnan käytön valvonnan tulee lain mukaan olla sekä sisäistä että ulkoista. Asiasta on nykyisin säännöksiä pakkokeinolain 10 luvun 65 §:ssä, poliisilain 5 luvun 63 §:ssä sekä esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 22 §:ssä.

Näiden säännösten perusteella pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettujen salaisten pakkokeinojen käyttöä ja poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä valvovat niitä käyttävien yksiköiden päälliköt sekä sisäministeriö suojelupoliisin osalta ja Poliisihallitus alaistensa yksiköiden osalta. Mainitussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään muun ohella siitä, että esitutkintaviranomaisten ja suojelupoliisin on laadittava selvitys kerrottujen pakkokeinojen/tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Asetuksessa säädetään myös siitä, mitä näissä selvityksissä on mainittava tiedonhankintamenetelmittäin. Asetuksen mukaan poliisia koskeva selvitys on toimitettava sisäministeriölle. Sisäministeriön on puolestaan säännösten mukaan annettava mainittujen salaisten pakkokeinojen sekä salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta vuosittain kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle. Käytännössä sisäministeriön kertomus perustuu juuri asetuksessa mainittuihin selvityksiin/raportteihin, jotka poliisiyksiköiden (valtakunnallisten yksiköiden ja poliisilaitosten) on laadittava.

Nykyisin sisäministeriön eduskunnan oikeusasiamiehelle antama kertomus käsittää kaiken salaisen tiedonhankinnan eli sekä pakkokeinolaissa tarkoitettuja salaisia pakkokeinoja että poliisilaissa tarkoitettuja salaisia tiedonhankintakeinoja. Vuonna 2012 voimassa olleet säännökset edellyttivät esitutkintaviranomaisten (jollainen myös suojelupoliisi tuolloin oli) laativan selvityksen vain tietyistä salaisista tiedonhankinnasta. Sisäministeriön kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle ei näin ollen myöskään koskenut tuolloin kaikkea poliisin salaista tiedonhankintaa.

Huomion arvoista on lisäksi, että suojelupoliisin käyttämän salaisen tiedonhankinnan valvonta siirtyi vuoden 2016 alusta lukien Poliisihallitukselta sisäministeriölle. Nykyisin suojelupoliisi raportoi salaista tiedonhankintaa koskevat tiedot suoraan sisäministeriön poliisiosastolle, mutta vuoden 2012 osalta suojelupoliisi antoi asiaa koskevan kertomuksensa Poliisihallitukselle.

1.2 Asiaan liittyvistä asiakirjoista

Poliisihallitus on 1.3.2013 lähettänyt sisäasiainministeriöön saatteella ”ohessa vuosittainen selvitys ja lyhyt yhteenveto” samana päivänä päivätyn asiakirjan ”Poliisihallituksen selvitys sisäasiainministeriölle poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuonna 2012”, joka kansilehden mukaan ”[s]isältää II-suojaustason salassa pidettävän osion LIITE 1”. Kyseinen liite on sisältänyt keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin Poliisihallitukselle raportoitavia tietoja salaisesta tiedonhankinnasta.

Sisäasiainministeriö on lähettänyt eduskunnan oikeusasiamiehelle 7.3.2013 päivätyn asiakirjan ”Sisäasiainministeriön kertomus poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuodelta 2012” (SMDno-2013-534), jonka kansilehdellä todetaan, että ”[o]hessa Poliisihallituksessa poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta valmisteltu selvitys, joka toimii samalla poliisilaissa sekä poliisin tiedonhankinnan järjestämistä ja valvontaa koskevassa sisäasiainministeriön asetuksessa

tarkoitettuna sisäasiainministeriön kertomuksena eduskunnan oikeusasiamiehelle poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuonna 2012”. Kansilehden kohdassa ”Liitteet” mainitaan ”Poliisihallituksen selvitys sisäasiainministeriölle poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuonna 2012 liitteineen (liitteet salaisia, suojaustaso II)”.

Poliisihallitus on toimittanut 12.2.2018 päivätyllä saatteella sisäministeriöön asiakirjan ”Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2017”. Kertomuksen lopussa (s. 42) mainitaan liite ”Kertomuksen salassa pidettävä osio (2s), suojaustaso III”. Kyseinen kaksisivuinen liite on sisältänyt eräitä poliisin salaista tiedonhankintaa koskevia määrällisiä tietoja.

Sisäministeriö on lähettänyt eduskunnan oikeusasiamiehelle 27.2.2018 päivätyn asiakirjan ”Salasta tiedonhankintaa koskeva kertomus vuodelta 2017” (SMDno-2018-337), jonka kansilehdellä todetaan muun ohella seuraavaa: ”Muita poliisiyksikköjä kuin suojelupoliisia koskeva kertomus (POL-2018-3943) ja sen salainen osio on laadittu Poliisihallituksessa. Kyseinen kertomus toimii samalla yllä mainituissa lainkohdissa [pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n 2 momentissa, poliisilain 5 luvun 63 §:n 2 momentissa sekä pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 22 §:ssä] tarkoitettuna sisäministeriön kertomuksena eduskunnan oikeusasiamiehelle. Suojelupoliisia koskeva salassa pidettävä osio toimitetaan erikseen”. Kansilehden kohdassa ”Liitteet” mainitaan ”Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta POL-2019-3943 ja kertomuksen salassa pidettävä osio (2 s.), suojaustaso III”.

Sisäministeriön eduskunnan oikeusasiamiehelle lähettämät kertomukset ovat siis tosiasiallisesti koostuneet yksinomaan Poliisihallituksen sisäministeriölle toimittamasta selvityksestä/kertomuksesta niiden liitteineen. Vuoden 2017 kertomukseen kuului lisäksi erillinen suojelupoliisin sisäministeriölle toimittama osio.

Pyyntöni saada sisäministeriöstä vuoden 2012 ja 2017 kertomukset koski siis edellä kerrottuja sisäasiainministeriön 7.3.2013 ja sisäministeriön 27.2.2018 päivätyjä asiakirjoja liitteineen.

2 Säännöksistä

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 167) todetaan, että kyseinen perustuslaissa turvattu tietojensaantioikeus kattaa periaatteessa kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat laillisuusvalvontaa varten tarvittavat tiedot.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (*julkisuuslaki*) 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti muun ohella;

(4 kohta:) suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoimin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötär-

koitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvaluustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset;

(5 kohta:) huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvaluustojärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Arkistolain 1 §:n 4 momentin (1138/2014) mukaan valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n (1137/2014) 3 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja.

Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n (160/2015) 9 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu muun ohella valtioneuvoston ja sen ministeriöiden asiakirjahallinto sekä siihen liittyvä hyvän tiedonhallintatavan ja yhteentoimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät.

Tietoturvaluudesta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (681/2010, *tietoturva-asetus*) 6 §:n mukaan tietoturvaluustoimenpiteet on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne kattavat asiakirjan kaikki käsittelyvaiheet niiden laatimisesta tai vastaanottamisesta arkistointiin tai hävittämiseen mukaan lukien asiakirjan luovuttaminen ja siirtäminen sekä käsittelyn valvonta. Suunnittelussa on pidettävä huolta siitä, että tietojenkäsittelyä koskevia velvoitteita noudatetaan myös silloin, kun tietojenkäsittelytehtävää hoidetaan viranomaisen toimeksiannosta.

Tietoturva-asetuksen 7 §:n 1 momentissa säädetään, että jos valtionhallinnon viranomainen on päättänyt luokitella asiakirjansa tietoturvaluustotehtäväksi, luokittelussa on noudatettava asetuksen 3 luvussa säädettyjä perusteita. Asetuksen (3 luvun) 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan suojaustasoa II käytetään, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitetulle yleiselle edulle.

Tietoturva-asetuksen 13 §:n 1 momentin mukaan suojaustasoon I-III kuuluvan asiakirjan käyttöoikeus voidaan antaa vain sille, jolla työtehtäviensä vuoksi on tarve saada tietoja asiakirjasta tai muutoin käsitellä sitä ja joka tuntee asiakirjojen käsittelyä koskevat velvoitteet. Pykälän 3 momentin mukaan valtionhallinnon viranomaisen on pidettävä huolta, että se, joka ei enää toimi työtehtävissä, joihin oikeus luokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn perustuu, palauttaa asiakirjat tai hävittää ne asianmukaisella tavalla.

Tietoturva-asetuksen 20 §:n 1 momentin mukaan suojaustason I-III kuuluvien asiakirjojen sekä suojaustasoon IV kuuluvien arkaluonteisia henkilötietoja tai biometrisiä tietoja sisältävien henkilörekisteriin talletettujen asiakirjojen käsittely tulee kirjata sähköiseen lokiin, tietojärjestelmään, asianhallintajärjestelmään, manuaaliseen diaariin tai asiakirjaan.

Tietoturva-asetuksen 11 §:n 1 momentissa säädetään, että asiakirjan suojaustasoa koskevan merkinnän yhteyteen tai sen sijasta voidaan momentissa mainituissa tilanteissa tehdä erityinen turvallisuusluokitusmerkintä. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan tällainen turvallisuusluokitusmerkintä tehdään suojaustasoon II kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä ”SALAINEN”.

Vuoden 2020 alusta voimaan tulevan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, *tiedonhallintalaki*) myötä asiakirjojen suojausluokituksesta ja sitä koskevasta sääntelystä luovutaan kokonaan (ks. HE 284/2018 vp, s. 35). Sen sijaan turvallisuusluokittelu ulotetaan lain 18 §:n mukaisesti eräisiin uusiin asiaryhmiin.

3 Sisäministeriön ja valtioneuvoston kanslian antamista määräyksistä

Valtioneuvoston kanslia on toimivallallaan antanut ministeriöille tiedonhallintaa ja tiedon käsittelyä ohjaavia määräyksiä. Niistä tässä yhteydessä keskeisimmät ovat 1.9.2016 voimaan tulleet ”Määräys salassa pidettävän kansallisen tietoaineiston käsittelystä valtioneuvostossa” (VNK/488/31/2016) sekä 1.8.2015 voimaan tullut ”Valtioneuvoston kanslian määräys ministeriöiden arkistotoimesta” (VNK/537/31/2015). Ensiksi mainitussa määräyksessä määritellään kansallisessa salassa pidettävien tietoaineistojen käsittelyssä noudatettavat periaatteet ja käytännöt valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Määräyksen mukaan se sisältää linjaukset asiakirjojen ja tietojen luokituksesta, niiden suojaamisesta ja turvallisesta käsittelystä asiakirjojen ja tietojen koko elinkaaren eri vaiheiden aikana.

Ennen 1.3.2015, jolloin valtioneuvoston hallintoyksikkö aloitti, tiedonhallinnan vastuut olivat sisäministeriön osalta ministeriöllä itsellään. Sisäministeriön tiedonhallinnasta ja tietoturvasuudesta antamia määräyksiä ei ole kumottu. Salassa pidettävän tiedon käsittelyyn ja asiakirjahallintoon liittyen tällaisia määräyksiä ovat ainakin sisäministeriön 2.5.2011 antama määräys SMDno/2011/218 ”Sisäasiainministeriön määräys salassa pidettävien tietoaineistojen luokittelusta ja käsittelystä” ja sen vuoden 2015 alusta lukien kumonnut ministeriön 10.12.2014 antama määräys SMDno-2014-1533 ”Salassa pidettävien tietoaineistojen luokittelu ja käsittely sisäministeriön hallinnonalalla” sekä ministeriön 2.5.2012 antama määräys SMDno/2012/644 ”Asiakirjahallinto sisäasiainministeriössä”.

Valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikkö (THY) toteaa apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä, että sisäministeriön toimiessa muusta valtioneuvostosta erillisessä tuverkossa ja käyttäessä edelleen hallinnonalan asianhallintajärjestelmää Actaa voi mainittujen sisäministeriön normien katsoa edelleen olevan voimassa siltä osin kuin ne eivät ole ristiriidassa valtioneuvoston kanslian antamien normien kanssa. THY täsmentää, että sen lausunnossa käsiteltävän asian osalta valtioneuvoston kanslian ja sisäministeriön antamissa normeissa ei ole oleellisia ristiriitaisuuksia. THY:n mukaan sisäministeriön ja valtioneuvoston kanslian antamien normien päällekkäisyydestä päästään eroon viimeistään sisäministeriön siirtyessä käyttämään valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä Vahvaa. Saamieni tietojen mukaan Vahva tulaa näillä näkymin ottamaan käyttöön sisäministeriössä vuoden 2020 loppupuolella.

Selvyiden vuoksi on syytä todeta, että 1.9.2016 voimaan tulleen valtioneuvoston kanslian määräyksen VNK/488/31/2016 kohdan 3.1. mukaan THY vastaa siitä, että suojaustasoon II luokitellut asiakirjat rekisteröidään erillisiin salassa pidettävien asioiden rekistereihin. Määräyksessä tarkennetaan, että virkamiehelle saapuvat rekisteröintiä edellyttävät asiakirjat tulee toimittaa tiedonhallinnan toimipisteeseen rekisteröitäväksi. Myös määräyksessä SMDno/2012/644 (kohta 4.4) todetaan, että yksittäisen virkamiehen vastuulla on muun muassa toimittaa asiakirjat tarvittaessa rekisteröitäväksi ja toimittaa hallussaan olevat asiakirjat arkistoitavaksi heti, kun asian käsittely on päättynyt.

Määräyksessä SMDno/2011/218 (kohdassa 3.4) otetaan kantaa tietoaineiston säilytykseen muun ohella seuraavasti: ”II suojaustason asiakirjat kirjataan aina suojaustason II (SALAISTEN) asiakirjojen diaariin. Suojaustason I, II ja III paperimuotoiset asiakirjat ja niiden luonnokset ml. niitä sisältävät tietovälineet on säilytettävä ja arkistoitava holvissa tai vähintään Euro II -normin mukaisessa tai vastaavassa data- tai kassakaapissa. I ja II suojaustason tietoaineistoja sisältäville arkistoille on määrättävä omat vastuulliset hoitajansa.”

Mainitun määräyksen kumonneen määräyksen SMDno-2014-1533 kohdassa 3.3 todetaan vastaavalla tavalla muun ohella, että suojaustasoihin I-III kuuluvien asiakirjojen käsittely kirjataan suojaustason mukaisesti sitä varten määriteltyn diaariin siten, että tietoihin ja asiakirjoihin on rajattu pääsy. Suojaustason II asiakirjat kirjataan aina salaisten asioiden diaariin ja suojaustason I ja II tietoaineistoja sisältäville arkistoille on määrättävä omat vastuulliset hoitajansa.

Viimeksi mainitun määräyksen kohdassa 3.8 todetaan tietoaineistojen hävittämisestä, että suojaustasoihin I - III luokitellut tietoaineistot hävitetään silppuamalla ne suojaustasovaatimuksen mukaisilla silppureilla. I ja II suojaustason asiakirjoja saavat määräyksen mukaan hävittää vain valtuutetut erikseen määrätty henkilöt, jotka vastaavat myös hävittämisen asianmukaisesta dokumentoinnista. Määräys SMDno/2011/218 oli näiltä osin sisällöltään vastaavanlainen. Myös tietoturva-asetuksen 21 §:ssä määrätään, että suojaustasoon II kuuluvan asiakirjan hävittämisen saa suorittaa vain henkilö, jonka viranomaisen on tähän tehtävään määrännyt ja että paperimuotoinen asiakirja on tuhottava suojaustasoa vastaavalla tavalla.

Määräyksessä SMDno/2011/218 ja sen kumonneessa määräyksessä SMDno-2014-1533 otetaan tarkemmin kantaa salassa pidettävien tietoaineistojen käsittelyssä noudatettaviin periaatteisiin sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla. Viimeksi mainitun määräyksen kohdassa 2.3 todetaan tietoturva-asetuksessa määriteltyn suojaustasoon II sisältyvän kriteerin ”merkittävä vahinko” osalta tarkennuksena seuraavaa: ”Salassa pidettävän asian paljastumisesta johtuva seuraus tai tapahtuma, jonka vuoksi toiminta joudutaan keskeyttämään ja se estyy pitkähköksi ajaksi. Tapahtumasta voi aiheutua merkittäviä kustannuksia valtionhallinnon näkökulmasta katsottuna (satoja tuhansia). Suuren ihmisjoukon (satoja ihmisiä) terveys tai henki vaarantuu ja sillä voi olla vaikutusta yhteiskunnan toimintaan. Suomen maine tai asema kansainvälisissä yhteyksissä vaarantuu.” Samansisältöinen tarkennus sisältyy myös valtioneuvoston kanslian antamaan määräykseen VNK/488/31/2016 (kohta 2.1).

4 Asiakirjojen saamista koskevan pyyntöni käsittely sisäministeriössä

4.1 Selvitys

Edellä asian vireilletulo -kohdassa mainittu pyyntöni saada kohdassa mainitut asiakirjat välitetiin sisäministeriölle 12.12.2018. Asiakirjat toimitettiin oikeuskanslerinvirastoon kohdassa mainituin tavoin eli siten, että viimeiset pyyntöni koskevat asiakirjat toimitettiin oikeuskanslerinvirastoon 16.1.2019.

Pyyntöni käsittelyssä huomio kiinnittyi ennen kaikkea siihen, että asiakirjojen toimittaminen oikeuskanslerinvirastoon kesti useiden yhteydenottojen jälkeen kokonaisuudessaan yli kuukauden ja kaikkia asiakirjoja ei toimitettu oikeuskanslerinvirastoon sisäministeriöstä.

Sisäministeriön poliisiosasto kertoo selvityksessään tarkemmin pyyntöni käsittelystä poliisiosastolla. Selvityksessä kerrotaan muun ohella oikeuskanslerinviraston esittelijän useista yhteydenotoista poliisiosaston virkamiehiin ja siitä, mitä toimenpiteitä nämä yhteydenotot aiheuttivat poliisiosastolla.

THY toteaa selvityksessään, että pyyntöäni saada asiakirjoja ei sisäministeriössä rekisteröity asianhallintajärjestelmä Actaan ja siten saatettu vireille tullee sisäministeriössä. Vireille tulevan asian rekisteröiminen Actaan on THY:n mukaan tärkeää sekä asian hoidon seuraamiseksi ministeriössä että tehtävien hoidon jatkuvuuden tukemiseksi asiakirjojen arkistoinnilla. Pyyntöni rekisteröiminen olisi THY:n mukaan ollut tapauksessa tärkeää myös siksi, että luovutettaessa salassa pidettävää tietoa viranomaisten välillä tulee prosessi hoitaa huolellisesti sekä hallinnollisen päätöksenteon että salassa pidettävän tiedon luovutukseen ja siirtoon liittyvien toimien dokumentoinnin näkökulmasta. Jälkikäteen on oltava selvää, mitä asiakirjoja toiselle viranomaiselle on luovutettu, milloin ja keiden henkilöiden kesken. THY:n mielestä olisikin ollut perusteltua, että kaikki oikeuskanslerinvirastoon luovutettavat asiakirjat olisi koottu ensin sisäministeriöön ja luovutettu sieltä kerralla oikeuskanslerinvirastolle. Samalla olisi ollut mahdollista liittää sisäministeriön arkistosta puuttuneet asiakirjat ministeriön arkistoon.

Sisäministeriö pitää valitettavana, että oikeuskanslerinvirastolle vastaaminen oli poliisiosaston selvityksessä kerrotulla tavalla useistakin eri syistä viivästynyt useita viikkoja. Sisäministeriö toteaa THY:n tavoin, että pyyntöni vastaaminen olisi tullut hoitaa keskitetysti ja niin, että olisin saanut samalla kertaa koko pyytämäni aineiston ilman, että oikeuskanslerinviraston esittelijä joutui palaamaan asiaan ja että hänet tietyn aineiston osalta ohjattiin ottamaan yhteyttä poliisiosaston toiseen virkamieheen. Sisäministeriö toteaa niin ikään THY:n tavoin, että toimintatapaa olisi tukenut tietopyynnön kirjaaminen asianhallintajärjestelmä Actaan, koska asianhallintajärjestelmän kautta asian käsittely vastuutetaan asiaa hoitaville virkamiehille ja tehtävän etenemistä on mahdollista seurata.

4.2 Arviointi

Epäselvyyttä ei olisi pitänyt olla siitä, mitä aineistoa asiakirjojen saamista koskeva pyyntöni koski. Tästä huolimatta oikeuskanslerinviraston esittelijä joutui olemaan yhteydessä kolmeen eri virkamieheen sisäministeriössä saadakseen pyyntöni toteutettua.

Suurin viive pyyntöni käsittelyssä aiheutui siitä, että asiaa alkuvaiheessa käsitellyt ministeriön virkamies unohti poliisiosaston selvityksen mukaan vastata 12.12.2018 tehtyyn asiakirjojen saamista koskevaan pyyntöni, mikä tuli ilmi oikeuskanslerinviraston esittelijän ollessa häneen yhteydessä 3.1.2019. Tämän jälkeen käsittely eteni sisäministeriössä varsin nopeasti. Sinällään ymmärrettävää on, että tiettyjen asiakirjojen toimittaminen oikeuskanslerinvirastoon kesti kuitenkin 16.1.2019 asti, koska niitä ei löytynyt ministeriöstä. Ministeriö oli tämän vuoksi yhteydessä Poliisihallitukseen, mistä asiakirjat toimitettiin tuolloin oikeuskanslerinvirastoon.

Kerrotun perusteella voin yhtyä THY:n ja sisäministeriön esittämiin näkemyksiin siitä, miten asiakirjojen saamista koskeva pyyntöni olisi tullut käsitellä ministeriössä. Pyyntöni rekisteröiminen asianhallintajärjestelmä Actaan olisi mahdollistanut tehtävän etenemisen seurannan ministeriössä ja olisi siten voinut estää tapahtuneen viivästymisen. Pyyntöni käsittelyn keskittäminen olisi puolestaan selkeyttänyt pyyntöön vastaamista ja kaikesta päätellen vähentänyt tarvetta useisiin yhteydenottoihin.

Korostan, että pyyntöni käsittelyssä ei ollut kyse julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettusta asiakirjan antamisesta päättämisestä pykälässä mainittuine tietojen antamista koskevine aikamääreineen. Kyse oli sen sijaan sisäministeriölle tehdystä perustuslaissa säädettyyn oikeuskanslerin tiedonsaantioikeuteen perustuvasta tietopyynnöstä ja sen käsittelystä ministeriössä. Koska kyseinen tiedonsaantioikeus kattaa periaatteessa kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa varten tarvittavat tiedot, selvää on, että täl-

lainen tietopyyntö tulisi käsitellä viranomaisessa käsillä olevaa tapausta huomattavasti joutuisammin.

5 Asiakirjojen käsittely sisäministeriössä

5.1 Selvitys

Asiakirjojen saamista koskevan pyyntöni käsittelyn yhteydessä kävi edellä todetuin tavoin ilmi, että vuoden 2012 kertomuksen liiteaineistona ollutta suojaustasoon II luokiteltua aineistoa ei löytynyt sisäministeriön arkistosta tai muualtakaan ministeriöstä. Kyseinen aineisto koostui useista erillisistä asiakirjoista.

Poliisiosasto toteaa selvityksessään, että kyseisen liiteaineiston säilyttämisessä on mitä luultavimmin tapahtunut inhimillinen virhe. Aineisto on poliisiosaston mukaan saapunut sisäministeriöön mahdollisesti suoraan osoitettuna asiaa käsitelleelle virkamiehelle, koska aineisto on luokiteltu suojaustasoon II. Virkamies on mahdollisesti unohtanut aineiston saapumisen rekisteröimisen kirjaamoon, joka olisi voinut merkitä asiakirjan salaiseen diaariin/rekisteriin. Koska asiasta on kulunut jo aikaa ja virkamiehet ovat sisäministeriössä vaihtuneet, poliisiosaston mukaan täyttää varmuutta asiasta on mahdotonta jälkikäteen saada. Poliisiosasto jatkaa selvityksensä mukaan vuoden 2012 kertomuksen liiteaineiston olinpaikan selvittämistä yhteistyössä Poliisihallituksen kanssa.

Poliisiosasto on antanut selvityksensä kuluvan vuoden maaliskuussa. Sisäministeriöstä on tämän vuoksi 17.10.2019 tiedusteltu, onko mainittua liiteaineistoa sittemmin löytynyt ministeriöstä. Ministeriö on 23.10.2019 ilmoittanut, että sillä ei ole tässä asiassa uutta ilmoitettavaa. Tulkitsen ministeriön ilmoitusta niin, että aineistoa ei ole myöhemminkään löytynyt ministeriöstä, eli aineisto näyttää jääneen pysyvästi kadoksiin. Asiakirjojen kohtaloon ei nähdäkseni ole saatavissa enempää lisävalaistusta.

THY toteaa selvityksessään, että sisäministeriöön saapunut, ministeriössä laadittu tai ministeriön virkamiehen haltuun annettu toisen viranomaisen suojaustasoon II luokiteltu asiakirja tulee välittömästi saattaa rekisteröitäväksi ministeriön salassa pidettävien asiakirjojen diaariin/rekisteriin käymällä asiakirjan kanssa kirjaamossa. Asiakirja rekisteröidään ja otetaan vaatimuksien mukaiseen kappalekohtaiseen seurantaan merkitsemällä rekisteriin henkilö, jolle asiakirja on luovutettu kirjaamosta. Kun asiakirjan välitön käyttötarve on päätynyt, luovutetaan asiakirja säilytettäväksi arkistossa (kirjaamossa). THY korostaa, että suojaustasoon II luokitellun asiakirjan saa hävittää vain rekisterinpidosta vastaava kirjaamo, joka tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti joko säilyttää asiakirjan tai hävittää sen.

THY toteaa asiassa tulleen esille, ettei vuosien 2012 ja 2017 kertomuksiin liittyviä asiakirjoja ole aikanaan toimitettu sisäministeriön kirjaamoon rekisteröitäväksi ja/tai arkistoitavaksi. Ne on kuitenkin ajallaan toimitettu poliisiosastolle, mutta jääneet yksittäisten virkamiesten haltuun. Tältä osin tiedonhallinnan vaatimukset eivät THY:n mukaan ole toteutuneet.

5.2 Arviointi

5.2.1 Asiakirjojen rekisteröinti ja arkistointi

Sekä tietoturva-asetus että valtioneuvoston kanslian määräys (VNK/488/31/2016) ja sisäministeriön antamat määräykset (sekä ministeriön määräys SMDno/2011/218 että sen kumonnut edelleen voimassa oleva määräys SMDno-2014-1533) edellyttävät, että sisäministeriöön saapuvat suojaustasoon II luokitellut asiakirjat kirjataan. Mainituissa määräyksissä tarkennetaan,

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

että kirjaaminen/rekisteröinti on tehtävä nimenomaiseen salaisten asiakirjojen diaariin/rekisteriin. Säännökset ja määräykset edellyttävät myös tällaisten asiakirjojen arkistointia erikseen määritellyssä holvissa/kassakaapissa. Myös muun ohella hyvä tiedonhallintatapa edellyttää asiakirjojen asianmukaista arkistointia.

Koska sisäministeriössä ei hankitun selvityksen mukaan ole toimittu selostetulla tavalla siltä osin kuin kyse on vuosien 2012 ja 2017 kertomuksista, voin yhtyä THY:n näkemykseen, että tiedonhallinnan vaatimukset eivät näiltä osin ole toteutuneet. Sisäministeriössä on siis menetelty vuosien ajan säännösten ja määräysten vastaisesti.

THY kertoo myös käyneensä läpi rekistereitä ja arkistoja tapaukseen liittyvien asiakirjojen osalta. THY mainitsee tosiasiana, että sisäministeriön arkistosta on puuttunut vuoden 2012 kertomuksen suojaustasoon II luokitellut asiakirjat. Tällaiset asiakirjat rekisteröidään omaan salaisten asioiden diaariin/rekisteriin, jonka osalta ei THY:n mukaan ole ollut havaittavissa muita puutteita. THY toteaa kuitenkin, että rekisteriin on merkitty ylipäänsä varsin vähän asiakirjoja, mutta arkistosta sinällään löytyvät rekisterin mukaiset asiakirjat.

THY korostaa, ottaen huomioon vastuunjaon valmistelijoiden ja kirjaamon kesken, että valmistelijan hallussa olevista ja mahdollisesti rekisteröimättömistä asiakirjoista ei THY:llä ole vastuuta. THY tarkentaa asiassa nousseen esiin, että salassa pidettävien asiakirjojen rekisteriin ja arkistoon on tullut rekisteröidyiksi useina vuosina vain yksittäisiä asiakirjoja koko sisäministeriön osalta. THY:n mielestä on erikseen paikallaan selvittää, ovatko kaikki sisäministeriön virkamiesten hallussa olevat suojaustasoon II luokitellut asiakirjat tulleet rekisteröidyiksi ja arkistoiduiksi.

Pidän THY:n esittämistä syistä perusteltuna, että sisäministeriö suorittaa mainitunlaisen selvitystyön. On tärkeää varmistua siitä, että suojaustasoon II luokiteltujen asiakirjojen käsittelyssä nyt ilmenneet puutteet sisäministeriössä ovat vain yksittäisiä poikkeuksia, ja että ministeriössä muutoin menetellään asianmukaisesti suojaustasoon II luokiteltujen asiakirjojen rekisteröinnissä ja arkistoinnissa. Korostan, että tietoturva-asetuksen mukaan suojaustasoon II luokitellaan sellaisia asiakirjat, joihin sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitettulle yleiselle edulle.

5.2.2 Asiakirjojen katoaminen

Asiassa on lisäksi käynyt ilmi, että vuoden 2012 kertomuksen alkuperäinen, Poliisihallituksesta sisäministeriöön toimitettu liiteaineisto näyttää jääneen ministeriössä pysyvästi kadoksiin eikä tietoa ole siitä, milloin aineisto on kadonnut (nytemmin kyseinen aineisto/asiakirjat tosin löytyvät selvityksen mukaan ministeriön salaisten asioiden arkistosta, koska asiakirjojen saamista koskevan pyyntöni myötä vuoden 2012 kertomuksen liiteaineisto toimitettiin Poliisihallituksesta oikeuskanslerinviraston lisäksi sisäministeriöön arkistoitavaksi).

Kadoksiin jääneet asiakirjat on luokiteltu suojaustasoon II. Pidän tämän vuoksi niiden katoamista ministeriössä erityisen huolestuttavana, koska kyseistä suojausluokitusastoa käytetään, kuten sanottu, silloin, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitettulle yleiselle edulle.

Sisäministeriön määräyksessä SMDno-2014-1533 ja valtioneuvoston kanslian määräyksessä VNK/488/31/2016 tuodaan esille esimerkkejä siitä, mitä eri suojaustasoille luokiteltujen tieto-

jen oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa. Näiden esimerkkienkin valossa suojaustasoon II luokitellut asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, joiden oikeudetonta paljastumista tai oikeudetonta käyttöä voidaan pitää vakavana. Tällaisen salassa pidettävän aineiston käsittelyssä tulisi siten noudattaa erityistä huolellisuutta. Korostan kuitenkin, että tapauksessa ei ole aihetta epäillä, että suojaustasoon II luokiteltuihin asiakirjoihin sisältyviä tietoja olisi asiakirjojen katoamisen myötä oikeudettomasti paljastettu tai käytetty. Asiakirjojen jääminen pysyvästi kadoksiin ei toisaalta poissulje mahdollisuutta, että näin olisi tapahtunut.

Totean lisäksi, että asiassa ei ole edes väitetty, että kadoksissa olevat asiakirjat olisi voitu hävittää ja että tällainen hävittäminen olisi tehty asianmukaisesti. Tietoturva-asetus ja sisäministeriön määräykset (SMDno/2011/218 ja SMDno-2014-1533) edellyttävät, että suojaustasoon II luokitellut asiakirjat saa ministeriössä hävittää suojaustason edellyttämällä tavalla vain siihen erikseen määrätty henkilöt ja hävittäminen on dokumentoitava asianmukaisesti.

Totean vielä selvyuden vuoksi, että vuoden 2012 kertomusta oli asiakirjoista ilmenevistä päivämääristä päätellen käsitelty sisäministeriössä maaliskuussa 2013 (Poliisihallitus oli lähettänyt selvityksensä sisäministeriölle 1.3.2013 ja sisäministeriö oli lähettänyt kertomuksensa eduskunnan oikeusasiamiehelle 7.3.2013). Tuolloin olivat jo voimassa edellä kohdassa 2 selostetut julkisuuslain ja tietoturva-asetuksen säännökset. Kohdassa 3 selostetuista määräyksistä oli tuolloin voimassa sisäministeriön määräys SMDno/2011/218, joka käsillä olevan asian kannalta olennaisilta osin oli saman sisältöinen kuin nykyisin voimassa oleva sisäministeriön määräys SMDno-2014-1533.

5.2.3 Vastuun kohdentaminen

Sisäministeriö kertoo ministeriön hallinto- ja kehittämisosaston käyneen asian selvittämiseksi keskustelija poliisiosaston virkamiesten kanssa. Hallinto- ja kehittämisosaston mukaan kysymyksessä olevasta raportoinnista (raportointi poliisilaisissa tarkoitetuista salaisista tiedonhankintakeinoista ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta) vastaavat henkilöt ovat useampaankin kertaan vuosien aikana vaihtuneet, eikä voida varmuudella sanoa, kuinka vuotta 2012 koskeva asiakirja-aineisto on kulkenut.

Minulla ei näin ollen ole oikeudellisia perusteita kohdistaa asiakirjojen katoamisesta moitetta kehenkään sisäministeriön yksittäiseen virkamieheen. Asiassa ei myöskään ole käynyt ilmi sellaisia konkreettisia seikkoja, joiden perusteella minulla olisi oikeudellisia perusteita todeta jonkun nimienomaisen virkamiehen menettelleen virheellisesti asiakirjojen kirjaamisessa ja arkistoinnissa. Yksittäisten virkamiesten sijaan katson ministeriön olevan vastuussa tapahtuneesta. Korostan tässä yhteydessä seuraavia seikkoja.

Julkisuuslain mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia muun ohella asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä tässä tarkoituksessa erityisesti suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa niin, että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan ja hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät. Viranomaisen on mainitussa tarkoituksessa myös huolehdittava siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen käsittelyssä ja asiakirjojen suojaamisessa noudatettavista menettelyistä.

Huomionarvoista myös on, että tietoturva-asetuksen mukaan suojaustasoon II luokitellun asiakirjan käyttöoikeus voidaan antaa vain sille, jolla työtehtäviensä vuoksi on tarve saada tietoja asiakirjasta tai muutoin käsitellä sitä ja joka tuntee asiakirjojen käsittelyä koskevat velvoitteet. Valtionhallinnon on saman lain mukaan myös pidettävä huolta, että se, joka ei enää toimi työtehtävissä, joihin oikeus luokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn perustuu, palauttaa asiakirjat tai hävittää ne asianmukaisella tavalla.

Pidän sinällään myönteisenä sitä, että sisäministeriössä on selvitysten mukaan jo ryhdytty toimenpiteisiin sen menettelyssä ilmenneiden puutteiden korjaamiseksi. Poliisiosasto toteaa kiinnittävänsä erityistä huomiota siihen, että osastolla myös suojaustasoa I ja II olevat asiakirjat kirjataan ja rekisteröidään suojaustason edellyttämällä tavalla viipymättä ja että virkamiehillä on yhdenmukaiset ja sisäministeriön määräysten mukaiset toimintatavat erityisesti suojaustasolle merkittyjen asiakirjojen käsittelyssä. Poliisiosasto pyrkii myös kertomansa mukaan osastolla työskentelyn aloittavien uusien virkamiesten perehdytyksen yhteydessä varmistamaan, että heillä on riittävät tiedot, valmiudet ja oikeudet erityisesti suojaustasojen I, II ja III asiakirjojen käsittelyyn. Lisäksi poliisiosasto katsoo tarkoituksenmukaiseksi, että täsmennettyä koulutusta lisätään yhteistyössä hallinto- ja kehittämisosaston kanssa.

Sisäministeriö toteaa selvityksessään, että ministeriön tietohallinto on toteuttamassa muutosta luokiteltujen aineistojen käsittelyyn, ministeriön ohjeistus päivitetään ja suojaustason II käsitteijöille järjestetään myös tietohallinnon puolesta koulutusta. Sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto suunnittelee ja toteuttaa nämä toimenpiteet selvityksen mukaan yhteistyössä valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikön kanssa, koska toimiin liittyvät myös valtioneuvoston kanslian vastuut sisäministeriön ja koko valtioneuvoston tiedonhallinnassa.

6 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Olen edellä päätökseni kohdassa 4.2 arvioinut asiakirjojen saamista koskevan pyyntöni käsitteilyä sisäministeriössä. Saatan sisäministeriön tietoon kohdassa esittämäni näkemykset pyyntöni käsittelystä ministeriössä.

Asiassa on käynyt ilmi, että sisäministeriössä on menetelty säännösten ja määräysten vastaisesti suojaustasoon II luokiteltujen asiakirjojen rekisteröinnissä ja arkistoinnissa. Lisäksi on ilmennyt, että suojaustasoon II luokiteltuja asiakirjoja näyttää jääneen ministeriössä pysyvästi kadoksiin. Kohdassa 5.2.3 esittämäni perusteella minulla ei ole perusteita kohdistaa moitetta kehenkään yksittäiseen ministeriön virkamieheen, vaan katson ministeriön olevan vastuussa tapahtuneesta. Huolimatta siitä, että sisäministeriössä on ryhdytty toimenpiteisiin sen menettelyssä ilmenneiden kerrottujen puutteiden johdosta, pidän näitä puutteita siinä määrin vakavina, että annan sisäministeriölle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua huomautuksen sen virheellisestä menettelystä salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä.

Valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikön mielestä on erikseen paikallaan selvittää, ovatko kaikki sisäministeriön virkamiesten hallussa olevat suojaustasoon II luokitellut asiakirjat tulleet rekisteröidyiksi ja arkistoiduiksi. Olen kohdassa 5.2.1 mainituin tavoin pitänyt perusteltuna, että sisäministeriö suorittaa tällaisen selvitystyön. Pyydän sisäministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa 31.1.2020 mennessä.

Päätös lähetetään tiedoksi valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikölle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Markus Löfman

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi