



SISÄMINISTERIÖ  
INRIKESMINISTERIET

# Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohjausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti

Raportti 24.9.2014

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 28/2014

**Sisäinen turvallisuus**





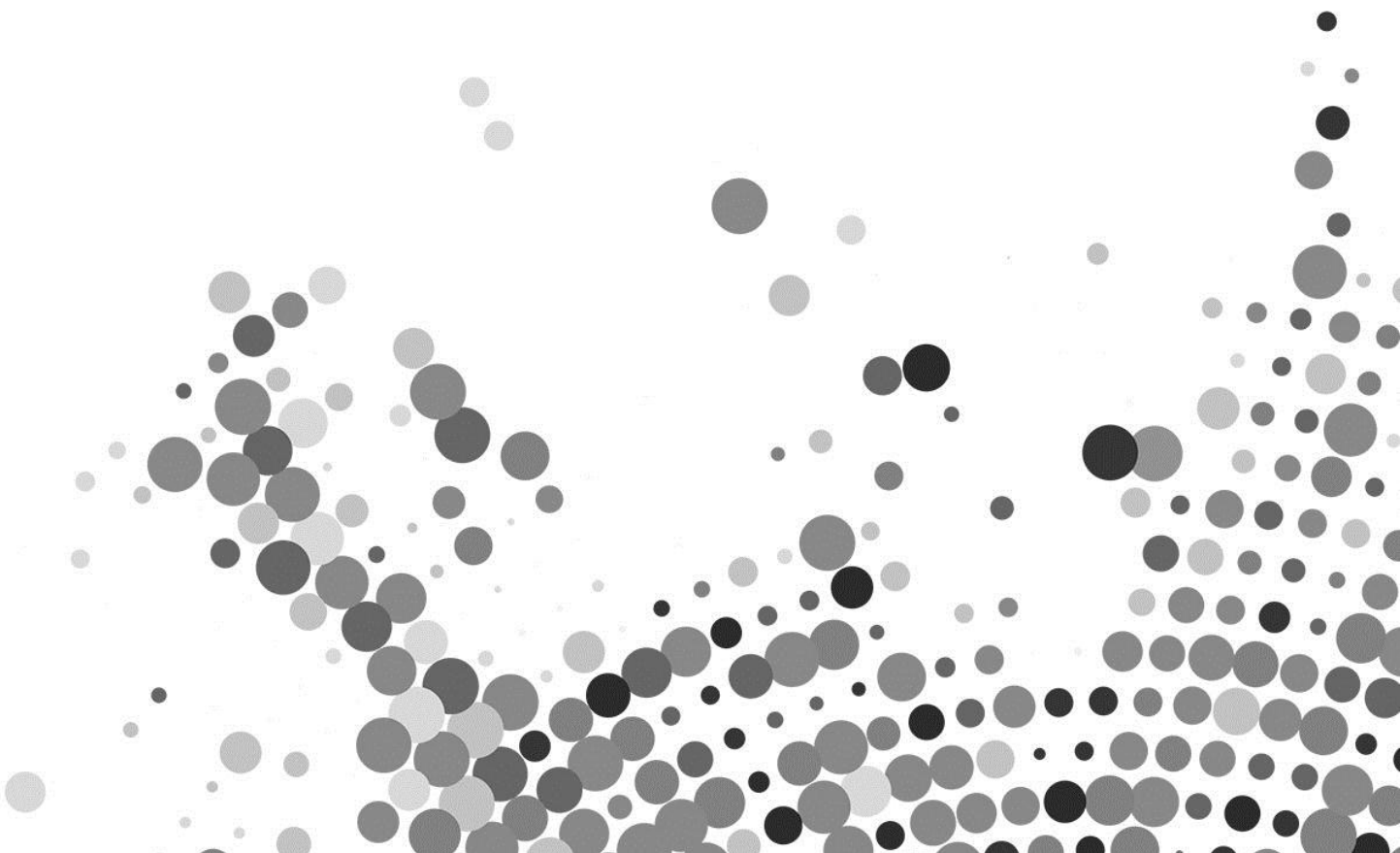
SISÄMINISTERIÖ  
INRIKESMINISTERIET

# Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohjausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti

Raportti 24.9.2014

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 28/2014

**Sisäinen turvallisuus**



Sisäministeriö  
Helsinki  
Helsinki 2014

ISSN 2341-8524  
ISBN 978-952-491-992-0 (nid.)  
ISBN 978-952-491-993-7 (PDF)

<p>Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)</p> <p>Kimmo Hakonen, puheenjohtaja Jan Sjöblom, sihteeri Tuomas Portaankorva, sihteeri</p>	<p>Julkaisun laji <b>Työryhmän loppuraportti</b></p> <p>Toimeksiantaja <b>Sisäministeriö</b></p> <p>Toimielimen asettamispäivä <b>25.9.2013</b></p>
<p>Julkaisun nimi <b>Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohejausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti</b></p>	
<p>Julkaisun osat: 1</p>	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Sisäministeriö asetti työryhmän arvioimaan Suojelupoliisin hallinnollista asemaa, tulosohejausta sekä valvontaa. Työryhmän tuli myös arvioida Suojelupoliisin toiminnan kehittämistarpeita tulevien turvallisuusuhkien varalle. Keskeisenä tavoitteena oli selvittää Suojelupoliisin toimintaedellytyksiä, toimivaltuuksia ja valvontaa ottaen huomioon kansallinen ja kansainvälinen operatiivinen tilanne sekä turvallisuuspalvelujen kansainväliset kehityssuuntauksat.</p> <p>Työryhmä käytti viitekehyksenään kolmea perusmallia: turvallisuuspoliisi, turvallisuuspalvelu ja tiedustelupalvelu. Mikään näistä perusmalleista ei Suomen tilanne huomioon ottaen sovellu sellaisenaan Suojelupoliisin toiminnan järjestämiseen. Suojelupoliisin toimintaympäristö on merkittävästi muuttunut ja monimutkaistunut. Valtakunnan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden sekä kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön väliset rajat ovat hämärtyneet. Merkittävää on ollut myös toimintaympäristön tietoteknistyminen.</p> <p>Suojelupoliisin tehtävämääritykseen ei ole lähtökohtaisesti tarpeen tehdä muutoksia. Suojelupoliisille olisi kuitenkin harkittava uusia tiedustelullisia toimivaltuuksia, jotta se kykenee vastaamaan toimintaympäristönsä muutokseen. Kyse olisi valtakunnan turvallisuutta vaarantavien hankkeiden torjumiseksi tarpeellisten tietojen hankkimisesta tietolähteinä toimivilta henkilöiltä ja tietoverkoista, vaikka hankkeet eivät olekaan edenneet estettävän, paljastettavan tai selvitettävän rikoksen asteelle. Tietolähdetoiminnassa valtakunnan turvallisuutta vaarantavien hankkeiden torjumiseksi tulisi tietoja voida hankkia myös ulkomailta. Jos Suojelupoliisin tiedustelullisia toimivaltuuksia lisätään, tulisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi harkita Suojelupoliisin esitutkintatehtävien ja – toimivaltuuksien rajoittamista.</p> <p>Suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteettien vuosittaista asettamista varten tulisi muodostaa mekanismi. Tiedonhankintaprioriteettien asettamisen tulisi tapahtua Suojelupoliisia ohjaavan ministeriön johdolla. Ennen prioriteettien vahvistamista ne tulisi käsitellä valmistelevasti ja yhteen sovittavasti esimerkiksi valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa sekä niistä tulisi antaa selvitys eduskunnan asianomaisille valiokunnille (perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja hallintovaliokunta). Suojelupoliisin toimintamenot tulisi eriyttää valtion talousarviossa poliisitoimen muista toimintamenoista. Valtion talousarvioon tulisi kirjata Suojelupoliisia ohjaavan ministeriön alustavat tulostavoitteet Suojelupoliisin toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.</p> <p>Suojelupoliisin hallinnollisen aseman järjestämiseksi työryhmä tunnisti seuraavat vaihtoehdot: Suojelupoliisi Poliisihallituksen alaisena poliisiyksikkönä, Suojelupoliisi sisäministeriön alaisena poliisin toimivaltuuksin varustettuna poliisiyksikkönä tai erikseen säädetyn tiedustelullisin toimivaltuuksin varustettuna muuna kuin poliisiyksikkönä sekä Suojelupoliisi muun ministeriön, esimerkiksi valtioneuvoston kanslian, alaisena yksikkönä. Työryhmä arvioi vaihtoehtojen toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta eri näkökulmista.</p> <p>Jos Suojelupoliisin tehtävät ja toimivaltuudet säilyvät ennallaan tai niihin tehtävät muutokset eivät ole merkittäviä, Suojelupoliisin nykyistä ulkoista laillisuusvalvontaa voidaan pitää riittävänä ja Suojelupoliisin parlamentaarista valvontaa voidaan tehostaa nykyisten rakenteiden puitteissa toimintatapoja kehittämällä. Jos Suojelupoliisin tehtäviä ja toimivaltuuksia kehitetään merkittävästi tiedustelullisempaan suuntaan, syntyy tarve ulkoisen laillisuusvalvonnan ja parlamentaarisen valvonnan muotojen uudistamiselle. Kyse voisi olla esimerkiksi uusien tuomioistuinlupien edellyttämisestä ja erityisen parlamentaarisen valvontaelimen perustamisesta.</p> <p>Jos Suojelupoliisin toiminnan ulkomaantiedustelullisten elementtien merkitys edelleen kasvaa, tulisi siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun tehtävien ja toimivaltuuksien sääntelyn, ohjauksen ja valvonnan kehittämisen olla toisensa huomioon ottavaa. Harkittavaksi voi tulla myös strategisen tason siviili- ja sotilastiedusteluyhteistyön edelleen kehittäminen valtakunnan turvallisuuden ylläpitämisen yhteensovittamisen hengessä.</p>	

Avainsanat (asiasanat) Suojelupoliisi, poliisihallinto, turvallisuuspoliisi, turvallisuuspalvelu, tiedustelupalvelu, tiedustelutoiminta			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-993-7 (PDF), osoite <a href="http://www.intermin.fi/julkaisut">www.intermin.fi/julkaisut</a>			
Sarjan nimi ja numero Sisäministeriön julkaisu 28/2014		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-491-992-2
Kokonaissivumäärä 60	Kieli suomi	Hinta 25,00 € + alv	Luottamuksellisuus
Jakaja Sisäministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäministeriö	

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)</p> <p>Arbetsgruppen för utredning av skyddspolisens administrativa ställning, resultatstyrning samt utveckling av övervakningen</p> <p>Kimmo Hakonen, ordförande Jan Sjöblom, sekreterare Tuomas Portaankorva, sekreterare</p>	<p>Typ av publikation</p> <p>Arbetsgruppens slutrapport</p> <hr/> <p>Uppdragsgivare</p> <p>Inrikesministeriet</p> <hr/> <p>Datum för tillsättandet av organet</p> <p>25.9.2013</p>
<p>Publikation (även den finska titeln)</p> <p>Slutrapport av den arbetsgrupp som haft till uppgift att utreda skyddspolisens administrativa ställning, resultatstyrning samt utveckling av övervakningen (Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohejausta sekä valvonnan kehittämistä selvittänyt työryhmä)</p>	
<p>Publikationens delar</p> <p>1t</p>	
<p>Referat</p> <p>Inrikesministeriet tillsatte en arbetsgrupp för att bedöma Skyddspolisens administrativa ställning, resultatstyrning och övervakning. Arbetsgruppen hade också till uppgift att bedöma utvecklingsbehoven i Skyddspolisens verksamhet med tanke på framtida säkerhetshot. Det centrala målet var att klarlägga Skyddspolisens verksamhetsförutsättningar, befogenheter och övervakning med beaktande av den nationella och internationella operativa situationen samt de internationella utvecklingslinjerna inom säkerhetstjänsterna.</p> <p>Som referensram använde arbetsgruppen tre basmodeller: säkerhetspolis, säkerhetstjänst och underrättelsetjänst. Med hänsyn till Finlands situation lämpar sig ingen av dessa basmodeller som sådan för att ordna Skyddspolisens verksamhet.</p> <p>Skyddspolisens omvärld har förändrats avsevärt och blivit mer komplex. Gränserna mellan såväl rikets yttre och inre säkerhet som de nationella och internationella förhållandena håller på att suddas ut. Också datoriseringen har varit betydande.</p> <p>Utgångspunkten är att det inte behövs några ändringar i Skyddspolisens uppgiftsbestämning. Man bör dock överväga att för Skyddspolisen införa nya befogenheter som rör underrättelse för att den ska kunna svara på förändringarna i dess omvärld. Detta skulle innebära att uppgifter som behövs för att bekämpa projekt som äventyrar rikets säkerhet kan inhämtas hos personer som fungerar som informationskällor eller ur informationsnät, fastän projekten inte har framskridit till det stadium där de betraktas som brott som ska förhindras, avslöjas eller utredas. Vid användningen av informationskällor för att avvärja projekt som äventyrar rikets säkerhet ska information också kunna inhämtas från utlandet. Om Skyddspolisens befogenheter för underrättelse utvidgas, bör man i syfte att säkerställa en rättvis rättegång överväga en begränsning av Skyddspolisens förundersökningsuppgifter och förundersökningsbefogenheter.</p> <p>Man bör skapa en mekanism för det årliga uppställandet av prioriteter när det gäller Skyddspolisens inhämtande av information. Uppställandet av prioriteterna för informationsinhämtning bör ske under ledning av det ministerium som styr Skyddspolisen. Innan prioriteterna fastställs bör de genomgå en förberedande och samordnande behandling i t.ex. statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Dessutom ska en redogörelse om dem ges till de berörda riksdagsutskotten (grundlagsutskottet, utrikesutskottet och förvaltningsutskottet). Skyddspolisens omkostnader bör i statsbudgeten skiljas åt från polisväsendets övriga omkostnader. I statsbudgeten bör det ministerium som styr Skyddspolisen också ange de preliminära resultatmålen för de omständigheter som är viktigast med tanke på Skyddspolisens operativa resultat.</p> <p>Med tanke på ordnandet av Skyddspolisens administrativa ställning identifierade arbetsgruppen följande alternativ: Skyddspolisen som en polisenhet som är underställd Polisstyrelsen, Skyddspolisen som en polisenhet som lyder under inrikesministeriet och har polisbefogenheter eller som någon annan enhet än en polisenhet som lyder under inrikesministeriet och har särskilt föreskrivna befogenheter för underrättelse samt Skyddspolisen som en enhet som är underställd något annat ministerium, t.ex. statsrådets kansli. Arbetsgruppen bedömde ur olika synvinklar hur de olika alternativen uppskattades fungera och hur ändamålsenliga de är.</p> <p>Om Skyddspolisens uppgifter och befogenheter bibehålls oförändrade eller om de ändringar som görs i dem inte är betydande, kan Skyddspolisens nuvarande externa laglighetsövervakning anses vara tillräcklig och Skyddspolisens parlamentariska övervakning effektiviserats inom ramen för de nuvarande strukturerna genom att utveckla funktionssätten. Om Skyddspolisens uppgifter och befogenheter utvecklas i en riktning som betonar underrättelse, uppstår det ett behov att omarbete formerna för den externa laglighetsövervakningen och den parlamentariska övervakningen. Alternativ som kan komma på fråga är t.ex. krav på nya domstolstillstånd eller inrättande av ett särskilt parlamentariskt tillsynsorgan. Om betydelsen av elementen i Skyddspolisens underrättelseverksamhet i utlandet ytterligare ökar, bör utvecklingen av reglering av uppgifterna och befogenheterna, styrningen och övervakningen inom den civila underrättelsen och den militära underrättelsen beakta varandra. Det kan även uppstå ett behov att överväga hur det civila och militära underrättelsesamarbetet på strategisk nivå kan vidareutvecklas inom ramen för samordningen av upprätthållandet av rikets säkerhet.</p>	

Nyckelord Skyddspolisen, polisförvaltningen, säkerhetspolis, säkerhetstjänst, underrättelsetjänst, underrättelseverksamhet			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-993-7 (PDF), <a href="http://www.intermin.fi/publikationer">www.intermin.fi/publikationer</a>			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 28/2014		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-491-992-0
Sidoantal 60	Språk finska	Pris 25,00 € + moms	Sekretessgrad
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

## Sisäministerille

Sisäministeriö asetti 25.9.2013 työryhmän arvioimaan Suojelupoliisin hallinnollista asemaa, tulosohjausta sekä valvontaa. Työryhmän tuli myös arvioida Suojelupoliisin toiminnan kehittämistarpeita tulevien turvallisuusuhkien varalta. Keskeisenä tavoitteena oli selvittää Suojelupoliisin toimintaedellytyksiä, toimivaltuuksia ja valvontaa ottaen huomioon kansallinen ja kansainvälinen operatiivinen tilanne sekä turvallisuuspalvelujen kansainväliset kehityssuuntaukset.

Työryhmän puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö Kimmo Hakonen oikeuskanslerinvirastosta sekä jäsenenä alivaltiosihteeri Timo Lankinen valtioneuvoston kansliasta, osastopäällikkö Kauko Aaltomaa sisäministeriön poliisiosastolta, lainsäädäntöjohtaja Marko Viitanen sisäministeriön oikeusyksiköstä, lainsäädäntöjohtaja Sami Manninen oikeusministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström puolustusministeriöstä, oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta ulkoasiainministeriöstä, poliisiylijohtaja Mikko Paatero Poliisihallituksesta, poliisineuvos Antti Pelttari Suojelupoliisista ja johtaja Ilkka Salmi Euroopan unionin tiedustelu-analyysikeskuksesta. Työryhmän sihteereinä toimivat ylitarkastajat Jan Sjöblom ja Tuomas Portaankorva Suojelupoliisista.

Työryhmän toimikausi oli 1.10.2013–31.5.2014. Työryhmän esityksestä sisäministeriö päätti toukokuussa 2014 jatkaa työryhmän toimikautta 31.8.2014 saakka.

Työryhmä kokoontui 22 kertaa.

Työryhmä luovuttaa loppuraporttinsa kunnioittavasti sisäministeri Päivi Räsäselle.



Helsingissä 10. päivänä syyskuuta 2014

Kimmo Hakonen

Timo Lankinen

Kauko Aaltomaa

Marko Viitanen

Sami Manninen

Hanna Nordström

Päivi Kaukoranta

Mikko Paatero

Antti Pelttari

Ilkka Salmi

Jan Sjöblom

Tuomas Portaankorva

# Sisällys

## Sisällys

1 Johdanto.....	3
2 Suojelupoliisin nykytila .....	5
2.1 Tehtävät.....	5
2.2 Tehtävien kehittyminen .....	6
2.3 Voimavarat .....	9
2.4 Toimivaltuudet .....	10
2.5 Suojelupoliisin hallinnollinen asema ja valvonta .....	10
3 Suojelupoliisin toimintaympäristön keskeiset muutokset .....	13
4 Suojelupoliisin sekä muiden kotimaisten viranomaisten tehtävistä .....	16
4.1 Poliisi .....	16
4.2 Keskusrikospoliisi .....	17
4.3 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitoksen välinen ns. PTR-yhteistyö .....	17
4.4 Ulkoasianhallinto.....	18
4.5 Rajavartiolaitos .....	19
4.6 Sotilastiedustelu.....	19
4.7 Maahanmuuttovirasto .....	20
4.8 Kyberturvallisuus .....	21
4.9 Valtioneuvoston tilannekeskus.....	22
5 Oikeus- ja poliisiviranomaisten kansainvälinen yhteistyö ja sen liitännät Suojelupoliisin toimintaan .....	23
5.1 Pohjoismainen yhteistyö ja Itämeren alue .....	23
5.2 Muu kansainvälinen yhteistyö .....	23
6 Tiedustelutoiminta.....	25
6.1 Yleistä.....	25
6.2 Tiedustelutoiminnan sisällöstä .....	27
6.2.1 Tiedonhankinnan tarkoituksesta ja siinä käytettävistä keinoista	27
6.2.2 Tiedustelutoimeksiannoista ja tietojen käytöstä.....	27
6.3 Tiedonhankinnan valvontamalleista .....	28
7 Turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kansainvälisen yhteistyön rakenteista.....	29
7.1 Turvallisuus- ja tiedustelupalveluyhteistyö .....	29
7.2 EU:n tiedusteluanalyytikeskus.....	30
8 Kansainvälistä vertailua - valtakunnan turvallisuudesta vastaavat viranomaiset Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Alankomaissa .....	32
8.1 Ruotsi .....	32
8.1.1 Hallinnollinen asema.....	32

8.1.2 Tehtävät.....	33
8.1.3 Toimivaltuudet .....	33
8.1.4 Ruotsin ulkomaantiedustelu ja sen yhteistyö SÄPO:n kanssa...	33
8.1.5 Parlamentaarinen valvonta .....	34
8.1.6 Laillisuusvalvonta.....	35
8.2 Norja.....	36
8.2.1 Hallinnollinen asema.....	36
8.2.2 Tehtävät.....	36
8.2.3 Toimivaltuudet .....	37
8.2.4 Norjan ulkomaantiedustelu ja sen yhteistyö PST:n kanssa .....	37
8.2.5 Parlamentaarinen valvonta .....	38
8.2.6 Laillisuusvalvonta.....	38
8.3 Tanska.....	38
8.3.1 Hallinnollinen asema.....	38
8.3.2 Tehtävät.....	39
8.3.3 Toimivaltuudet .....	39
8.3.4 Tanskan ulkomaantiedustelu ja sen yhteistyö PET:n kanssa ....	39
8.3.5 Parlamentaarinen valvonta .....	40
8.3.6 Laillisuusvalvonta.....	41
8.4 Alankomaat.....	41
8.4.1 Hallinnollinen asema.....	41
8.4.2 Tehtävät.....	42
8.4.3 Toimivaltuudet .....	42
8.4.4 AIVD:n ja MIVD:n välinen yhteistyö.....	42
8.4.5 Parlamentaarinen valvonta .....	43
8.4.6 Laillisuusvalvonta.....	43
9 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden toimialalla.....	45
10 Arvio Suojelupoliisin nykytilasta ja suhteesta kotimaisiin ja ulkomaisiin yhteistyötahoihin .....	47
10.1 Tehtävät.....	47
10.2 Toimivaltuudet .....	48
10.3 Hallinnollinen asema.....	48
10.4 Valvonta.....	49
10.5 Suhde muihin viranomaisiin .....	49
10.6 Toimintaympäristön muutokset .....	50
11 Työryhmän johtopäätökset.....	51
11.1 Toimintaympäristön muuttuminen .....	51
11.2 Tehtävät ja toimivaltuudet .....	52
11.3 Ohjaus .....	54
11.4 Hallinnollinen asema.....	55
11.5 Valvonta.....	57
11.6 Tiedustelutoiminnan kokonaisvaltainen kehittäminen.....	57

# 1 Johdanto

Sisäministeriö asetti työryhmän arvioimaan Suojelupoliisin hallinnollista asemaa, tulosoajasta sekä valvontaa. Työryhmän tuli myös arvioida Suojelupoliisin toiminnan kehittämistarpeita tulevien turvallisuusuhkien varalta. Keskeisenä tavoitteena oli selvittää Suojelupoliisin toimintaedellytyksiä, toimivaltuuksia ja valvontaa ottaen huomioon kansallinen ja kansainvälinen operatiivinen tilanne sekä turvallisuuspalvelujen kansainväliset kehityssuuntaukset.

Työryhmän tuli laatia selvitys, jossa arvioidaan Suojelupoliisin tehtäviä, toimivaltaa, hallinnollista asemaa poliisihallinnossa, tulosoajasta, yhteistyötä kansallisesti ja kansainvälisesti sekä kansainvälistä kehitystä muiden maiden turvallisuuspalveluissa pääpainon ollessa Pohjoismaissa ja EU:n jäsenvaltioissa sekä näiden maiden mahdollisten parhaiden käytänteiden soveltumista Suomeen. Työryhmän tuli arvioida Suojelupoliisin nykyisen toiminnan tuomaa lisäarvoa ja merkitystä muulle poliisihallinnolle sekä miten sen tuottamia palveluja hoidetaan tulevaisuudessa. Selvityksessä oli määrä arvioida eri vaihtoehtoisten mallien kustannusvaikutukset. Selvityksessä tuli myös arvioida Suojelupoliisin sisäistä ja ulkoista laillisuusvalvontaa sekä parlamentaarista valvontaa suhteessa Suojelupoliisin yhteiskunnalliseen tehtävään ja toimintaan. Selvityksen pohjalta työryhmän tuli tehdä mahdolliset kehittämis ehdotukset sekä esitys niiden toimeenpanon edellyttämille toimille kustannusvaikutuksineen, aikatauluineen ja vastuutahoineen.

Työryhmän työskentelyn alussa Suojelupoliisi esitteli Suojelupoliisin nykytilaa ja Suojelupoliisin toimintaympäristön muutoksia. Tämän jälkeen kartoitettiin Suojelupoliisin ja eräiden muiden viranomaisten toiminnan rajapinnat sekä Suojelupoliisin kansainvälinen yhteistyökenttä niin poliisi- ja oikeusviranomaisten kuin turvallisuus- ja tiedustelupalveluidenkin osalta. Suojelupoliisin toiminnan tiedustelullisten piirteiden hahmottamiseksi tarkasteltiin myös tiedustelualaan liittyvää käsitteistöä. Keskeiset työryhmän käyttämät peruskäsitteet on kirjattu raporttiin.

Kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten tehtäviä, toimivaltuuksia, hallinnollista asemaa sekä yhteistyötä valtioidensa kansallisten tiedustelupalvelujen kanssa vertailtiin Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Alankomaiden esimerkkien valossa. Työskentelyssä otettiin huomioon myös Suomen lainsäädännön kehittämisen kannalta merkityksellinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, joka koskee viranomaisten salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöä, menetelmien käytön valvontaa sekä salaisen tiedonhankinnan kohdehenkilön oikeussuojakeinoja.

Ennen johtopäätösten tekoa työryhmä arvioi Suojelupoliisin nykytilaa Suojelupoliisin toimintaympäristön muuttumisesta aiheutuvien vaatimusten pohjalta. Johtopäätöksinään työryhmä tunnisti ja vertaili eri mahdollisuuksia Suojelupoliisin tehtävien ja toimivaltuuksien, ohjauksen, hallinnollisen aseman sekä valvonnan kehittämiseksi. Työryhmän kehittämis ehdotukset on kirjattu raportin loppuun sijoitettuun johtopäätöslukuun.

Työryhmä seurasi toimikautensa ajan puolustusministeriön asettaman tiedonhankintalaki työryhmän työskentelyä siltä osin, kun työryhmien käsittelemät aiheet sivusivat toisiaan.

## 2 Suojelupoliisin nykytila

### 2.1 Tehtävät

Suojelupoliisi on valtakunnallinen poliisiyksikkö, jonka tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n 1 momentin mukaan torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Suojelupoliisin tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan Poliisihallitus määrää tarkemmin ne asiaryhmät, jotka kuuluvat Suojelupoliisin tutkittaviksi.

Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014) 86 §:n 3 momentin mukaan Suojelupoliisi huolehtii sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan liittyvän rikoksen ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavan rikoksen selvittämisestä.

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 8 §:n mukaan Suojelupoliisi antaa tehtäviensä toteuttamiseksi ministeriön vahvistamien yleisten perusteiden mukaisesti viranomaisille ja yhteisöille sellaisia ohjeita, neuvoja ja tietoja, jotka ovat tarpeen valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi tai siihen kohdistuvien loukkausten estämiseksi.

Poliisihallitus on antanut poliisin hallintolain 10 §:n 2 momentin nojalla määräyksen Suojelupoliisin tehtävistä ja yhteistyöstä poliisiyksiköiden kanssa. Määräyksen mukaan Suojelupoliisin päätehtävät ovat terrorismin ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta, ennalta estäminen ja paljastaminen. Lisäksi Suojelupoliisi määräyksen mukaan torjuu, ennalta estää ja paljastaa valtion sisäiseen turvallisuuteen liittyvää laittomaa toimintaa, tekee yhteistyötä eri viranomaisten kanssa joukkotuhousteiden leviämisen estämiseksi, laatii valtiovierailuihin ja mittaviin kokouksiin liittyvät uhka-arviot sekä osallistuu vierailuiden ja kokouksien turvallisuussuunnitteluun. Suojelupoliisi antaa tarvittaessa toimialaansa kuuluvia lausuntoja eri viranomaisille näiden päätösvaltaan kuuluvissa asioissa. Suojelupoliisi suorittaa toimialallaan tehtävänsä mukaista jatkuvaa turvallisuustiedustelua sekä ylläpitää näin syntyvää valtion turvallisuusympäristön kansallista ja kansainvälistä tilannekuvaa sekä raportoi niistä valtiojohdolle ja turvallisuusviranomaisille. Suojelupoliisin tehtävä on pääasialliselta luonteeltaan ennalta estävä.

Tehtävänsä toteuttamiseksi Suojelupoliisi suorittaa turvallisuustiedustelua, jossa kulloisenkin toimeksiannon mukaisesti hankitaan tarvittavaa tietoa, järjestetään se hyödynnettävään muotoon, analysoidaan sitä ja raportoidaan siitä tai ryhdytään muihin tarvittaviin toimenpiteisiin. Tietoa saadaan avoimista lähteistä, omalla operatiivisella toiminnalla, kotimaisilta yhteistyökumppaneilta ja ulkomaisilta turvallisuus- ja tiedusteluviranomaisilta. Suojelupoliisin käytössä kotimaassa olevista salaisista tiedonhankintakeinoista ja pakkokeinoista säädetään poliisi- ja pakkokeinolaeissa. Tietojen hankkimisesta ulkomailla ei ole säädetty nimenomaisesti.

## 2.2 Tehtävien kehittyminen

Vuoteen 1919 saakka Suomen sisäisestä turvallisuudesta ja (sotilas) tiedustelusta vastasi Yleisesikunnan III osasto, jonka tehtäviin kuuluivat mm. ulkomaansotilas-tiedustelu, kaiken valtionvastaisen toiminnan estäminen, ulkomaalaisten valvonta sekä rajojen ja matkustajaliikenteen valvonta yhdessä tullin ja rajavartiostojen kanssa. Heinäkuussa 1919 sisäisestä turvallisuudesta huolehtiminen erotettiin tiedustelusta ja tehtävää hoitamaan perustettiin *Etsivä keskuspoliisi (EK)*. Ohjesääntönsä mukaan EK:n tehtävänä oli "pitää silmällä ja mahdollisuuksien mukaan ehkäistä kaikkia yrityksiä ja toimia, jotka ovat tähdätyt valtakunnan itsenäisyyttä vastaan, taikka ovat omiansa järkyttämään valtakunnan yleistä turvallisuutta tahi laillista yhteiskuntajärjestystä". Tällä viitattiin lähinnä valtio- ja maanpetosrikosten torjuntaan ja esitutkintaan, mutta käytännössä toimintaa kohdennettiin eri poliittisten ryhmien valvontaan.

1920-luvulta alkaen EK:n tehtäviä olivat mm. Suomen ja ulkomaiden välisen henkilöliikenteen seuranta ja valvonta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, lausunnot maahantulo- ja oleskelulupa-asioissa, ulkomaalaisvalvonta, (kotimaan) tiedustelutoiminta sekä valtakunnan sisäistä turvallisuutta vastaan tähdättyjen yritysten ja salahankkeiden paljastaminen ja esitutkinta. EK:lla oli myös edustaja Suomen Moskovan lähetystössä. Puolustusvoimat myös pyysi EK:lta lausuntoa alokkaiden yhteiskunnallisesta luotettavuudesta. EK piti itsenäisesti yllä suhteita eräisiin ulkomaisiin tiedustelupalveluihin. EK:n suorittamien esitutkintojen perusteella valtio- ja maanpetoksista tuomittiin vuosien 1923–1927 välisenä aikana 625 henkilöä. Kansainvälisiin vakoilurenkaisiin 1930-luvulla kohdistettujen tutkimusten seurauksena EK:n asema ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden yhteistyökumppanina vahvistui.

EK:n nimi muutettiin *Valtiolliseksi poliisiksi (Valpo I)* 1.1.1938. Viraston tehtävät pysyivät muuttumattomina. Ennen sotaa harkittiin Valpo I:n sulauttamista Päämajaan, jonka alainen valvontatoimisto vastasi tiedustelusta. Valpo sai tehtäväkseen vastata puhelintiedustelusta Pohjois-Suomessa ja Päämajan tiedustelujaoston päällikölle annettiin valtuudet määrätä valvontatoimiston ja Valpo I:n henkilöstön käytöstä. Talvi- ja jatkosotien aikana Valpo I:n toiminta keskittyi desanttien ja vakoilijoiden torjuntaan.

Sotien jälkeisenä Suojelupoliisin perustamista (1949) edeltävänä lyhyehkönä ajanjaksona vahvasti poliittisessa ohjauksessa olleen Valtiollisen poliisin (Valpo II) toimintaa leimasi valtion sisäisiin liikkeisiin ja toimijoihin kohdistuva valvonta ja tiedonhankinta. Valpo II värväsi ja hankki muilla keinoin henkilölähteitä sekä armeijan että eri yhteisöjen ja puolueiden piiristä.

Vuonna 1949 toimintansa aloittaneen ja lähes kokonaan henkilöstönsä vaihtaneen *Suojelupoliisin* tehtäväkenttä oli hyvin samankaltainen kuin nykyisin. Laissa suojelupoliisista (316/1948) sen tehtäväksi määrättiin "valvoa sellaisia hankkeita, joiden on syytä varoa kohdistuvan valtakunnan itsenäisyyttä tai sen laillista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä vastaan taikka jotka ovat omiaan järkyttämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä saattaa ilmi sellainen toiminta ja antaa siitä tarpeelliset tiedot asianomaisille siviili- ja sotilasviranomaisille". Esitutkinta ei kuulunut viraston toimivaltaan, kuten eivät kuuluneet myöskään oikeus pidättämiseen, vangitsemiseen

tai puhelinkuunteluun. Käytännössä keskeisinä tehtävinä olivat aluksi Neuvostoliiton tiedustelutoiminnan paljastaminen sekä sisäisten levottomuuksien ennakointi ja estäminen. Myöhemmin 1950-luvun lopulla alettiin kiinnittää huomiota myös länsimaiden tiedustelutoimintaan Suomessa. Myös kansainvälisen yhteistyöverkoston rakentaminen nykymittoihinsa alkoi 1950-luvulla toimialan pohjoismaisen yhteistyön käynnistyessä ja avatessa suhteita laajemmallekin.

Vuoden 1966 poliisilain (84/1966) mukaan Suojelupoliisille kuului ”sellaisten hankkeiden seuranta ja ilmisaaminen, joiden on syytä varoa kohdistuvan valtakunnan itsenäisyyttä tai sen laillista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä vastaan taikka jotka ovat omiaan vaarantamaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta”.

1970-luvulla Suojelupoliisin perustehtäviä olivat vakoilun torjunta, valtion sisäisten ääriliikkeiden seuranta, kansainväliseen terrorismiin liittyvä seuranta, tiedustelu ja ulkomaalaisvalvonta, ulkomaisten lähetystöjen suojaaminen, valtiovierailujen turvallisuusvartiointi sekä lausuntojen antaminen mm. maahantulo-, oleskelu- ja kansalaisuusasioissa sekä virastojen ja laitosten palvelukseen pyrkivistä. Jo tuolloin Suojelupoliisi hankki torjuntatarkoituksessa tietoa elektronisen salakuuntelun välineistä ja raportoi elektronisten tiedustelumenetelmien vaaroista. Valtiojohdolle ryhdyttiin tuottamaan aikaisempaa järjestelmällisemmin erilaisia kirjallisia ja suullisia raportteja Suojelupoliisin ja sen yhteistyökumppaneiden keräämän tiedustelutiedon pohjalta. Etykokouksen jälkeen turvallisuusvartiointitehtävät vastuutettiin aiempaa selvemmin Suojelupoliisille.

1980-luvun alussa Suojelupoliisin ennalta estävästä turvallisuustyöstä ja turvallisuuden kannalta merkittävien henkilöitä koskevien tietojen antamisesta määrättiin sisäasiainministeriön päätöksellä. Vuonna 1989 Suojelupoliisille annettiin esitutkintatoimivaltuudet omalla toimialallaan. Samoihin aikoihin säädettiin asetuksella Suojelupoliisin toiminnallisesta rekisteristä.

Parlamentaarinen poliisikomitea totesi, että ulkoista turvallisuutta saattavat vaarantaa kaikki sellaiset pyrkimykset, joilla on vahingollinen vaikutus valtakunnan oikeuksiin ja etuihin taikka Suomen ja ulkovaltojen välisiin suhteisiin, ja että tällaisten vaarojen tai haittojen torjumisessa on poliisilla ja aivan erityisesti Suojelupoliisilla keskeinen osa (Komiteanmietintö 1986:16). Kansainvälisen terrorismin ilmiöiden kosketettua 1980-luvulla Suomeakin Suojelupoliisiin perustettiin vuonna 1986 ulkoisen turvallisuuden toimisto, jonka tehtävänä oli tuolloin alle kymmenen työntekijän voimin estää Suomeen kohdistuvaa terrorismia. Kansainvälisen terrorismin taustaideologioissa 2000-luvulla tapahtuneiden kehitysten johdosta Suomi muuttui terrorismin mahdolliseksi tukialueeksi ja myöhemmin jopa mahdolliseksi kohdemaaksi. Tämä heijastui terrorismin torjunnan ja vastavakoilun painotusten suhteeseen Suojelupoliisin toiminnassa.

Suojelupoliisin toimialan operatiivinen ja strateginen kansainvälinen viestiliikenne on lähes nelinkertaistunut 2000-luvun alusta lukien. Jäljempänä esitettävät luvut sisältävät Suojelupoliisin lähettämät ja vastaanottamat viestit. Viestiliikenteen määrän merkittävää lisääntymistä selittävät ennen kaikkea kotimaassa ja ulkomailla ilmitulleet mahdollisia kytkentöjä Suomeen sisältäneet terrorismia koskevat tiedot.



Suojelupoliisin kansainvälisen viestiliikenteen määriä vuosina 2001 – 2013:

<b>2001</b>	3.500
<b>2005</b>	7.700
<b>2009</b>	8.000
<b>2013</b>	12.700

Terrorismin torjuntaan käytettyjen voimavarojen osuus on vuosina 2006 - 2013 vaihdellut 28 ja 37 prosentin välillä osuuden ollessa yleisesti ottaen kasvussa. Ennen 1990-lukua pääosa resursseista käytettiin laittoman tiedustelun torjuntaan. Tämän toimintasektorin osuus Suojelupoliisin kokonaisresurssien käytöstä on viime vuosina asettunut noin 40 prosentin tasolle.

Sisäisten turvallisuusuhkien torjunnan, lausuntotoiminnan ja turvallisuusvartioidinnin yhteenlaskettu osuus voimavarojen käytöstä on pysynyt noin 25 prosentin tasolla viimeisen kymmenen vuoden ajan. Turvallisuusvartioidinnin poistuttua Suojelupoliisin tehtävistä tämän sektorin resurssit siirtyivät lähinnä sisäisten uhkien torjuntaan.

Suojelupoliisin analyysitoimintaan ja raportointiin kohdistuvat odotukset ovat merkittävästi kasvaneet 2000-luvulla. Yhteiskuntaan vaikuttavien turvallisuusuhkien monimutkaistuesssa ja kansainvälistyessä poliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan yhä laadukkaampaa tietoa. Suojelupoliisin tiedonhankintaa ja raportointia on kehitetty siten, että virasto kykenee tuottamaan kaikissa olosuhteissa ajantasaista ja analysoitua turvallisuustiedustelutietoa valtio johdon tarpeita varten.

Suojelupoliisin valtio johdolle toimittamien raporttien määrän kehitys viime vuosina:

<b>2008</b>	13
<b>2009</b>	35
<b>2010</b>	82
<b>2011</b>	94
<b>2012</b>	96
<b>2013</b>	112

## 2.3 Voimavarat

Suojelupoliisin vuoden 2014 budjetti on noin 19 miljoonaa euroa ja henkilöstömäärä 235. Suojelupoliisin budjetti on noin kaksi prosenttia poliisin koko budjetista ja sen palveluksessa on yhtä suuri osuus poliisin koko henkilöstöstä.

Suojelupoliisi on Euroopan unionin turvallisuuspoliisi-, turvallisuuspalvelu- ja tiedustelupalveluviranomaisista henkilöstömäärältään Luxemburgin viranomaisen jälkeen toiseksi pienin.

Vertailtaessa Suojelupoliisin ja sen pohjoismaisten kumppanivirastojen (Ruotsin Säkerhetspolis (SÄPO), Norjan Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) ja Tanskan Politiets Efterretningstjeneste (PET)) henkilöstömääriä voidaan todeta, että Suojelupoliisi on Pohjoismaiden pienin turvallisuuspoliisiviranomainen sekä väkilukuun suhteutettuna että budjetin ja henkilöstön määrissä mitattuna.

Pohjoismaisten turvallisuuspoliisiviranomaisten henkilöstömäärät vuoden 2014 alussa:

Supo 235

SÄPO n. 1050

PST n. 550

PET n. 800

Pohjoismaisten turvallisuuspoliisiviranomaisten vuoden 2014 budjetit:

Supo 19 milj. €

SÄPO n. 110 milj. €

PST n. 50 milj. €

PET ei julkinen

Pohjoismaisten turvallisuuspoliisiviranomaisten henkilöstömäärien kehittyminen vuoden 2001 jälkeen:

	<b>2001</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
Supo	177	223	235
PST	250	536	550
PET	300	780	800
SÄPO	796	1018	1050

Lukujen tulkinnassa on huomioitava, että pohjoismaisten turvallisuuspoliisiviranomaisten tehtävät poikkeavat jonkin verran toisistaan. Suojelupoliisin tehtäviin ei muiden pohjoismaisten turvallisuuspoliisiviranomaisten tehtävistä poiketen kuulu turvallisuusvartiointi. Lisäksi Norjan PST:llä ja Ruotsin SÄPO:lla on laajemmat esitutkintatehtävät kuin Suojelupoliisilla.

Suomessa poliisien kokonaismäärä sataa tuhatta asukasta kohti on 143, kun määrä on Ruotsissa 208 (v. 2009), Norjassa 222 (v. 2012) ja Tanskassa 245 (v. 2012).

## **2.4 Toimivaltuudet**

Suojelupoliisille ei ole säädetty erityisiä toimivaltuuksia valtakunnan turvallisuuden ylläpitämistä tai turvallisuustiedustelua varten. Tehtävissään Suojelupoliisi käyttää poliisin toimivaltuuksia. Rikosten estämistä ja paljastamista koskevista poliisin toimivaltuuksista säädetään poliisilaissa (872/2011). Rikoksen esitutkinnasta ja siinä käytettävissä olevista esitutkintaviranomaisen toimivaltuuksista säädetään esitutkintalaissa (805/2011) ja pakkokeinolaisissa (806/2011).

Suojelupoliisin ennalta estävästä tehtävästä johtuen se pyrkii estämään ja paljastamaan rikoksia poliisilain mukaisia toimivaltuuksia käyttäen. Rikosten paljastamistoimivaltuudet onkin säädetty ensisijaisesti Suojelupoliisin toimialan tarpeita varten. Rikosten selvittämistehtävät ja niistä seuraava pakkokeino- ja esitutkintalakien mukaisten toimivaltuuksien käyttö rajoittuvat Suojelupoliisin osalta käytännössä lähinnä laittomaan tiedustelutoimintaan liittyvien rikosten tutkintaan. Suojelupoliisi toimittaa esitutkinnan vain harvoin.

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003) sisältää säännökset siitä, kuinka poliisin tulee menetellä henkilötietoja käsitellessään. Laissa säädetään muun muassa niistä edellytyksistä, joilla henkilötietoja voidaan tallettaa Suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään ja joilla Suojelupoliisi voi luovuttaa henkilötietoja koti- ja ulkomaisille viranomaisille.

Turvallisuusselvityslainsäädäntö, joka parhaillaan on kokonaisuudistuksen (HE 57/2013 vp) kohteena, sisältää erityisesti Suojelupoliisia koskevia tehtävä- ja toimivaltuussäännöksiä. Eduskunta on hyväksynyt uuden turvallisuusselvityslain, mutta tasavallan presidentti ei ole vielä vahvistanut sitä.

## **2.5 Suojelupoliisin hallinnollinen asema ja valvonta**

Sisäministeriö vastaa poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä. Poliisihallitus on ministeriön alainen keskushallinto- viranomainen. Poliisihallitus toimii poliisin ylijhtona. Pykälän 2 momentin mukaan Suojelupoliisi on Poliisihallituksen alainen poliisin valtakunnallinen yksikkö. Poliisihallitus vastaa lain 4 §:n nojalla muun muassa Suojelupoliisin tulosoajuksesta ja voimavarojen suuntaamisesta sille.

Poliisihallitus johtaa poliisin hallinnosta annetun asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan poliisiyksiköitä, niiden joukossa myös Suojelupoliisia, siten kuin Poliisihallituksen työjärjestyksessä tarkemmin määrätään. Saman asetuksen 8 §:n 2 momentin mukaan Poliisihallitus vahvistaa Suojelupoliisin tulosityksiköiden toimialueet.

Suojelupoliisiin tulee poliisin hallinnosta annetun lain 4 a §:n mukaan ilmoittaa tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista suoraan sisäministerille ja poliisiylijohtajalle. Suojelupoliisi informoi lisäksi säännöllisesti suoraan tasavallan presidenttiä, pääministeriä ja ulkoasiainministeriä ottaen huomioon heille säädetyt ulko- ja turvallisuuspoliittiset tehtävät. Suojelupoliisi informoi myös eduskunnan perustuslaki-, ulkoasiain- ja hallintovaliokuntia turvallisuustilanteesta ja toiminnastaan säännön- mukaisissa kuulemistilaisuuksissa. Näiden lisäksi Suojelupoliisi informoi poliisin hallinnosta annetun asetuksen 8 §:n mukaisesti myös muita viranomaisia ja yhteisöjä, mikäli se on tarpeen valtakunnan turvallisuuden ylläpitämiseksi tai siihen kohdistuvien loukkauksien estämiseksi. Tietojen antamisesta salassapitovelvollisuuden estämättä on säädetty poliisilain 7 luvun 2 §:ssä.

Poliisin hallintorakennetta on uudistettu kolmessa eri vaiheessa. Nämä uudistukset eivät ole koskeneet Suojelupoliisin edellä kuvattuja päätehtäviä. Poliisin hallintorakenteen uudistuksen toisessa (Pora II) vaiheessa Suojelupoliisi siirtyi sisäasiainministeriön poliisiosastoon tuolloin sijoitetun poliisin ylijohdon alaisuudesta Poliisihallituksen alaisuuteen. Käytännössä Suojelupoliisin tosiasiallisesti varsin itsenäinen asema suhteessa sidosryhmiinsä säilyi kuitenkin entisellään siten, että se asioi omalla toimialallaan suoraan valtion ylimmän johdon, ministeriöiden ja viranomaisten sekä yksityisen sektorin kanssa.

Suojelupoliisi on ainoa poliisiviranomainen, joka tekee turvallisuustiedustelutiedon ja muun erittäin tärkeisiin kansallisiin etuihin liittyvän tiedustelutiedon vaihtamiseen liittyvää yhteistyötä muita maita edustavien tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden kanssa sekä kotimaassa että ulkomailla. Yhteistyötä tehdään myös yhdyshenkilötoiminnan puitteissa. Suojelupoliisi on Suomessa ainoa siviiliviranomainen, joka vastaanottaa ja käsittelee kansainvälistä turvallisuustiedustelutietoa ja muuta erittäin tärkeisiin kansallisiin etuihin liittyvää tiedustelutietoa.

Suojelupoliisissa esimiesasemassa olevat virkamiehet valvovat alaisensa toiminnan lainmukaisuutta osana toiminnallista päivittäisjohtamistaan. Esimiehet varmistavat ensi vaiheessa sen, että heidän alaisensa noudattavat annettuja normeja. Johtamistoiminnasta erillään olevaa viraston sisäistä laillisuusvalvontaa suorittaa viraston oma laillisuusvalvonnasta vastaava lakimies, joka noudattaa Suojelupoliisin päällikön antamaa pysyväismääräystä laillisuusvalvonnasta sekä vuosittain vahvistettavaa laillisuustarkastussuunnitelmaa. Suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän syöttöjen ja tallenteiden laatua ja lainmukaisuutta valvovat lisäksi erikseen määrätyt laadunvalvojat. Suojelupoliisin toimintaan kohdistavat hallinnonalan sisäistä laillisuusvalvontaa Poliisihallitus sekä ulkoista laillisuusvalvontaa tietosuojavaltuutettu ja ylimmät laillisuusvalvojat. Poliisihallitus tarkastaa säännöllisesti Suojelupoliisin toiminnan, erityisesti salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käytön, lainmukaisuuden omaan vuosittain vahvistettavaan laillisuustarkastussuunnitelmaansa perustuen. Tietosuojavaltuutetun erityistehtävänä on valvoa henkilötietojen käsittelyn

lainmukaisuutta, kun taas ylimpien laillisuusvalvojien valvontatehtävä on yleinen. Ylimmillä laillisuusvalvojilla ja tietosuojavaltuutetulla on rajoittamaton oikeus saada valvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Laillisuusvalvontaa suorittavilla tahoilla on muun muassa pääsyoikeus Suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän tietoihin myös yksittäistapausta koskevassa laillisuustarkastuksessa.

Suojelupoliisin samoin kuin muunkin poliisin sisäisestä tarkastuksesta vastaa Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikkö. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida, ovatko sisäisen valvonnan menettelyt toiminnan riskeihin nähden asianmukaiset ja riittävät siten, että ne varmistavat talouden ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuden, laillisuuden ja tuloksellisuuden, hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen sekä johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada tarkastustehtävänsä varten tarpeelliset Suojelupoliisin tiedot ja asiakirjat niitä koskevan salassapidon estämättä.

Suojelupoliisin kuten muidenkin valtion viranomaisten parlamentaarinen valvonta toteutuu perustuslain 47 §:ssä säädetyn eduskunnan tietojensaantioikeuden kautta. Suojelupoliisin seurantaan osallistuu kolme eduskunnan valiokuntaa - perustuslaki-, ulkoasiain- ja hallintovaliokunta - kukin omalla toimialallaan. Suojelupoliisin johto ja tapauskohtaisesti muut virkamiehet tapaavat valiokuntia säännöllisesti, missä yhteydessä valiokunnilla on mahdollisuus perehtyä Suojelupoliisin ajankohtaiseen työtilanteeseen sekä mihin tahansa ajankohtaiseen valiokunnan toimialaan kuuluvaan sitä kiinnostavaan aiheeseen. Tämän lisäksi Suojelupoliisin edustajat käyvät kuultavina valiokuntien kokouksissa niiden tätä pyytäessä.

Suojelupoliisin taloudenhoitoa tarkastaa Valtiontalouden tarkastusvirasto ja valvoo eduskunnan tarkastusvaliokunta. Tarkastusvaliokunnalla ja Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada valvontansa kohteena olevalta tehtävänsä hoitamiseksi tarvittavat tiedot.

## 3 Suojelupoliisin toimintaympäristön keskeiset muutokset

Suojelupoliisin toimintaympäristö on viime vuosina ollut jatkuvassa muutoksessa. Taustalla on ennen kaikkea Suomen turvallisuusympäristön ilmiöiden kiihtyvä kansainvälistyminen ja tietoteknistyminen.

Terrorismin torjunnan osalta keskeisenä muutostekijänä on riskihenkilöiden määrän kasvu, jonka arvioidaan jatkuvan edelleen. Riskihenkilöllä tarkoitetaan esimerkiksi henkilöä, jonka voidaan olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi arvioida liittyvän väkivaltaiseen radikaalin toimintaan. Yhteydet Suomesta terroristisiin toimijoihin ulkomailla ovat lisääntyneet. Ulkomaiset radikaaliverkostot ovat alkaneet luoda yhteyksiä ja rekrytoida kannattajia Suomeen muodostuneista islamistiverkostoista. Terrorismin torjunnan toimintaympäristön muutoksia käsitellään laajemmin kansallisessa terrorismin torjunnan strategiassa.

Ulkomaisten tiedustelupalveluiden tiedustelutoiminta Suomessa on palannut aktiivisuudeltaan ns. kylmän sodan tasolle. Henkilölähteisiin perustuvan tiedustelun rinnalle ja sitä tukemaan on tullut tietoverkkoympäristöissä tapahtuva tekninen tiedustelu, jonka havaitseminen ja torjuminen on vaikeaa.

Laiton aktivismi on siirtynyt yhä enenevässä määrin tietoverkkoihin. Anonyymipalveluiden käyttö uhkausten, vihapuheen ja äärimmäisten mielipiteiden foorumeina on yleistynyt. Uhkauksia esitetään yhä enemmän ja helpommin sekä valtiojohtoon kuuluvia että muita julkisuuden henkilöitä kohtaan.

Yleisen globalisointiskehityksen seurauksena yksittäisten valtioiden turvallisuus-kysymykset ovat kansainvälistyneet. Suomen turvallisuutta uhkaavat ilmiöt ja niiden taustatekijät liittyvät käytännössä poikkeuksetta maamme ulkopuolisiin ja osin vaikeasti hahmotettaviin tapahtumiin ja kehityssuuntiin. Turvallisuuskysymysten rajat ylittävän luonteen vuoksi analysoidun kansainvälisen turvallisuustiedustelutiedon sekä muun erittäin tärkeisiin kansallisiin etuihin liittyvän tiedustelutiedon tarve on kasvanut merkittävästi.

Suojelupoliisin kansainväliseen toimintaympäristöön liittyvät keskeiset muutostekijät, joiden voidaan lyhyellä aikavälillä (2014–2015) arvioida vaikuttavan Suomeenkin, ovat:

- Syyrian konflikti ja sen heijastevaikutukset Euroopan turvallisuustilanteeseen (ääriliikkeiden eteneminen, konfliktiin osallistuneiden henkilöiden aiheuttaman uhan kasvaminen sekä osapuolten vastakkainasettelun syveneminen ja vaikutukset Lähi-idän ulkopuolelle)
- Irakin jatkuva ja yhä syvenevä sekasorto, jonka johdosta maa voi muodostua Syyrian kaltaiseksi merkittäväksi kriisialueelle taistelijaksi rekrytoitumisen kohteeksi

- Iranin ydinohjelman neuvottelujen tulokset (joukkotuhoojien leviäminen, Iranin tilanteen alueelliset vaikutukset)
- ISAF-ohjelman päättyminen Afganistanissa ja sen seuraukset maan turvallisuustilanteelle (suomalaisten siviilitoimijoiden turvallisuus, radikaaliverkoston toiminnan asteittainen voimistuminen alueella)
- Venäjän sisäinen turvallisuustilanne, lähinnä Pohjois-Kaukasialla. Venäjän naapuruston turvallisuustilanne, erityisesti Itä-Ukraina sekä Venäjän ja Ukrainan suhteiden kehityksestä seuraavat ongelmat.
- Afrikan sarven, erityisesti Somalian, epävakauden jatkuminen ja sieltä lähtöisin olevan islamistisen Al Shabaab –verkoston toiminnan laajeneminen koko Itä-Afrikan alueelle. Pohjois-Afrikan turvallisuustilanteen heikentyminen sekä Länsi- ja Keski-Afrikan epävakaus (huume-, ase- ja ihmiskauppa, ääriliikkeet ja terrorismi, ebola-epidemia).

Mahdollisia pidemmän aikavälin (2014–2025) Suomeenkin vaikuttavia kehitystekijöitä Suojelupoliisin toimialalla voidaan arvioida olevan:

- Tietoverkkotoimintaympäristön nopea ja osin ennalta arvaamaton teknologinen kehitys. Tietoverkkojen ja tietojärjestelmien sekä niihin liittyvän salausteknologian lisääntyminen hyödyntäminen tiedustelupalveluiden, terroristijärjestöjen ja radikaalien aktivistijärjestöjen sekä yksittäisten riskihenkilöiden keskuudessa.
- Väkivaltaisen radikaali-islamistisen toiminnan uusi nousu ja kansainvälistyminen, jolla todennäköisesti tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia myös Euroopan turvallisuudelle
- Euroopan taloudellinen epävakaus ja sen kautta poliittiseen toimintaan aiheutuvat jännitteet, erityisesti yhteiskunnan eriarvoistuminen sekä lisääntyvä vihamielisyys muualta tulleita vähemmistöjä kohtaan, saattaa lisääntyä ja heijastua organisoituneempaan ääriliikkeenä
- Itä-liikkuvuuden sekä siihen liittyen maahanmuuttajien ja kaksoiskansalaisten määrän kasvu
- Poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja yhteiskuntajärjestyksen legitimitetin kiistäminen. Syrjäytyminen ja väestöryhmien eriytyminen vahvistavat tätä kehitystä. Asuinalueiden eriytyminen voimistuu.
- Globalisaation myötä lisääntyvä riski siitä, että suomalaiset joutuvat erityisesti epävakailta kriisialueilla väkivallan, kaappausten tai vastaavien oikeudenloukkausten kohteiksi
- Maahanmuuttajiin liittyvät integroitumis- ja kotouttamisvaikeudet saattavat johtaa väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja pitkäkestoihin yhteiskunnallisiin

konflikteihin. Maahanmuuttajaväestön keskinäiset etnisyyteen tai uskontoon perustuvat konfliktit sekä konfliktit kantaväestön kanssa saattavat lisääntyä. Myös Suomessa on nähtävissä merkkejä tämänkaltaisen kehityksen ensi vaiheista, erityisesti toisen ja kolmannen maahanmuuttajasukupolven kohdalla.

- Länsimaiden (Nato-maat ja EU), Venäjän ja Kiinan välinen kilpailu kansainvälisestä vaikutusvallasta jatkuu voimakkaana. Se politisoi turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä, mikä vaikeuttaa yhteisiksi määriteltyjen uhkien – kuten tietoverkkouhkien, terrorismin ja ääriliikkeiden – torjumista. Tällaisessa ympäristössä turvallisuus- ja tiedustelupalveluilta vaaditaan aiempaa tiiviimpää yhteyttä poliittisiin päätöksentekijöihin.
- Arktisen alueen merkitys kasvaa avautuvien kulkureittien ja alueella olevien luonnonvarojen vuoksi. Kilpailu alueen hyödyntämisestä kiihtyy.
- Kilpailu luonnonvaroista kiihtyy. Luonnonvarojen niukkuus näkyy erityisesti ruoan, veden ja energian kysynnän kasvuna. Kasvava keskiluokka kuluttaa enemmän ja ilmastonmuutos vaikeuttaa luonnonvarojen saatavuutta.



## **4 Suojelupoliisin sekä muiden kotimaisten viranomaisten tehtävistä**

Suojelupoliisin toiminta sivuaa eri tavoin useiden muiden viranomaisten - ennen kaikkea poliisilaitosten, Keskusrikospoliisin, ulkoasiainhallinnon, Rajavartiolaitoksen, sotilastiedustelun, Maahanmuuttoviraston, kyberturvallisuuskeskuksen sekä valtioneuvoston tilanekuvakeskuksen toimintaa. Suojelupoliisin aseman ja roolin viranomaistoiminnan kokonaiskentässä hahmottamiseksi on tarpeen tuntea Suojelupoliisin ja näiden muiden viranomaisten toiminnan yhtymäkohdat.

### **4.1 Poliisi**

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisin organisaatio on kaksiportainen siten, että Poliisihallitus johtaa ja valvoo poliisitoimintaa. Poliisitoiminnan operatiivisesta toteuttamisesta vastaavat poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt eli Keskusrikospoliisi ja Suojelupoliisi. Paikallisille poliisilaitoksille, joita tällä hetkellä on 11, kuuluvat sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen että rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen liittyvät tehtävät. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei kuulu poliisin valtakunnallisten yksiköiden perustehtäviin, vaan ne vastaavat rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen liittyvistä tehtävistä omilla erityistoimialoillaan. Operatiivisten poliisiyksiköiden kokonaishenkilöstömäärä on noin 9750 henkilöä, joista runsaat 90 prosenttia työskentelee poliisilaitoksissa, runsaat 7 prosenttia Keskusrikospoliisissa ja runsaat 2 prosenttia Suojelupoliisissa.

Suojelupoliisin ja poliisilaitosten toiminnan välillä on tärkeitä yhtymäkohtia. Poliisihallituksen määräyksessä Suojelupoliisin tehtävistä ja yhteistyöstä Suojelupoliisille asetetaan velvoite ilmoittaa paikallispoliisin johdolle hankkeista, jotka voivat vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tässä tarkoituksessa Suojelupoliisi muun muassa laatii vuosittain useita kymmeniä erilaisiin tapahtumiin liittyviä uhkarvioita paikallispoliisin käyttöön sekä tukee paikallispoliisia tapahtumien turvajärjestelyiden suunnittelussa ja toteuttamisessa. Poliisilaitosten kenttätoiminta muodostaa toisaalta tärkeän tietolähteen Suojelupoliisille. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitäessään sekä rikostorjuntaa suorittaessaan poliisilaitosten henkilöstö tekee sellaisia havaintoja ja saa sellaisia tietoja, joilla on merkitystä Suojelupoliisin tehtävien suorittamisen kannalta. Tällaisten tietojen ilmoittamisen tehostamiseksi Poliisihallitus on asettanut poliisilaitosten päälliköille velvollisuuden ilmoittaa viipymättä Suojelupoliisille sen toimenpiteitä ilmeisesti vaativista asioista ja tapahtumista. Suojelupoliisi ja poliisilaitokset ovat viime vuosina kehittäneet tietojenvaihtoa ja yhteistoiminnan muotoja.

Suojelupoliisin ja muun poliisin tehtävien välisiä rajapintoja on käsitelty PORA III -hankkeen yhteydessä. Tällöin on todettu, että rajapinnat on määritelty ja että

Suojelupoliisin operatiiviset tehtävät eivät ole muun poliisin kanssa päällekkäisiä (Poliisin hallintorakenneuudistus, Pora III –päälinjaukset. Hanketyöryhmän esitys. Sisäasiainministeriön julkaisu 34/2012).

## **4.2 Keskusrikospoliisi**

Keskusrikospoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain 9 §:n mukaan torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta, suorittaa tutkintaa, tuottaa asiantuntijapalveluita sekä kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkimusmenetelmiä. Kansainvälisen, järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden osalta Keskusrikospoliisi tekee rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen tähtäävää rikostiedustelua sekä tutkii paljastamansa ja muiden poliisiyksiköiden sille ilmoittamat rikokset. Rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen tähtäävä toiminta ei ole päällekkäistä Suojelupoliisin toiminnan kanssa, koska näiden kahden viranomaisen toiminta kohdistuu eri rikollisuuden aloihin. Keskusrikospoliisi ei ennalta estä tai paljasta laittomaan tiedustelutoimintaan liittyvää rikollisuutta eikä terrorismia, joiden osalta ennalta estämis- ja paljastamistehtävä on osoitettu Poliisihallituksen määräyksellä Suojelupoliisin tehtäväksi. Keskusrikospoliisi suorittaa kuitenkin pääsääntöisesti Suojelupoliisin ennalta estämis- ja paljastamistoimialaan kuuluvien terrorismirikosten esitutkinnan. Suojelupoliisi antaa terrorismirikosten esitutkinnan aikana virka-apua Keskusrikospoliisille ja tekee sen kanssa muutenkin yhteistyötä tutkinnan edistämiseksi.

Keskusrikospoliisi ylläpitää valtakunnallisia rikosteknisiä palveluita, joiden hyödyntämistarve Suojelupoliisin toimialalla on kuitenkin käytännössä vähäinen. Poliisin kansainvälisen yhteistyön osalta Keskusrikospoliisi toimii kansallisena keskuksena, mutta tehtävä ei sisällä Suojelupoliisin toimialan kansainvälistä yhteistyötä eikä turvallisuustiedustelutietojen tai muun erittäin tärkeisiin kansallisiin etuihin liittyvän tiedustelutiedon vaihtamiseen liittyvää yhteistoimintaa ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa. Suojelupoliisi vastaa salaisesta tiedonhankinnasta omalla toimialallaan, mutta tekee tiedonhankinnan menetelmäkehitykseen liittyvää yhteistyötä Keskusrikospoliisin kanssa. Keskusrikospoliisissa on myös rahanpesun selvittelykeskus, jonka tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa (503/2008).

## **4.3 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitoksen välinen ns. PTR-yhteistyö**

Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitoksen harjoittavat poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009) säädettyä ns. PTR-yhteistyötä, jonka tarkoituksena on edesauttaa kyseisille viranomaisille säädettyjen rikostorjuntaan, valvontaan ja niitä koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvien tehtävien tarkoituksenmukaista, tehokasta ja taloudellista hoitamista. PTR-yhteistyön puitteissa PTR-viranomainen voi suorittaa toisen PTR-viranomaisen puolesta tämän tehtäväalueeseen kuuluvan rikostorjuntatoimenpiteen käyttäen niitä toimivaltuuksia, joita se saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvissa rikostorjuntatehtävissä. Kyse on siis perinteistä virka-apua joustavammasta rikostorjunnasta.

yhteistyömenettelyistä. PTR-yhteistoiminnan puitteissa harjoitetaan laajaa rikostiedustelu- ja analyysitoimintaa, jonka tarkoituksena on ylläpitää rikollisuuden tilannekuvaa, valmistella vakavan rajat ylittävän ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntakohteita, sarjoittaa rikoksia sekä valmistella rikostiedustelumuiotioita ja uhka-arvioita. Vuoden 2014 alusta lukien PTR-rikostiedustelutoiminto muodostuu Keskusrikospoliisin yhteydessä toimivasta valtakunnallisesta PTR-rikostiedustelu-keskuksesta sekä kolmesta PTR-erityisyksiköstä (PTR-maa, PTR-ilma ja PTR-meri). Valtakunnallinen PTR-rikostiedustelukeskus johtaa tehtävä- ja tavoitemääritysten osalta muita PTR-yksiköitä ja sovittaa yhteen niiden operatiivista toimintaa.

Rikostorjuntatoimialansa erityispiirteistä johtuen Suojelupoliisin tarve osallistua PTR-yhteistoimintaan on varsin rajallinen. Yksittäisten PTR-viranomaisten kanssa Suojelupoliisi kuitenkin tekee tilannekohtaista läheistäkin yhteistyötä.

## **4.4 Ulkoasianhallinto**

Ulkoasiainhallinto muodostuu ulkoasiainministeriöstä sekä sen ohjauksessa ja valvonnassa toimivista ulkomaanedustukseen kuuluvista edustustoista. Ulkoasiainhallinnon edustustoverkko, joka koostuu diplomaattisista edustustoista ja konsuliedustoista, sisältää 93 eri puolilla maailmaa sijaitsevaa toimipistettä. Ulkomaanedustustojen ulkoasiainhallintolain (204/2000) mukaisena tehtävänä on edustaa Suomen valtiota sekä valvoa Suomen poliittisia, taloudellisia ja sivistyksellisiä etuja, edistää Suomen tuntemusta ulkomailla, tiedottaa ulkoasiainministeriölle Suomen kannalta merkittävistä asioista ja suorittaa muut ulkoasiainministeriön niille määräämät tehtävät. Tehtäviensä suorittamiseksi ulkomaanedustustot keräävät asemamaita sekä niiden olosuhteita koskevia tietoja. Muiden tietojen ohella ulkoasiainhallinto kerää tietoja ulkomaisten turvallisuustilanteesta kansalaispalveluna ylläpitämäänsä matkustustiedotejärjestelmää varten. Edustustojen tiedonkeruutehtävien toteuttamisen menetelmiä ei ole säädelty kansallisesti, vaan toiminnan oikeudellisen kehyksen muodostavat Suomea sitovat kansainväliset sopimukset (diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus (SopS 3-5/1970) ja konsulisuhteita koskeva Wienin yleissopimus (SopS 49 ja 50/1980)).

Diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen mukaan diplomaattisen edustuston tehtävänä on muun muassa tutustua kaikkiin laillisin keinoin vastaanottajavaltion oloihin ja tapahtumiin sekä tiedottaa niistä lähettäjävaltion hallitukselle. Konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen mukaan konsuliedustuston tehtävänä on vastaavasti muun muassa tutustua kaikkiin laillisin keinoin vastaanottajavaltion kaupallisen, taloudellisen, sivistyksellisen ja tieteellisen elämän olosuhteisiin ja kehitykseen, raportoida niistä lähettäjävaltion hallitukselle ja antaa niistä tietoja kiinnostuneille henkilöille. Wienin konsulisopimuksen mukaan konsuliedustuston tehtävänä on lisäksi suorittaa kaikki muut lähettäjävaltion konsuliedustustolle antamat tehtävät, joita vastaanottajavaltion lait ja määräykset eivät kiellä tai joiden suorittamista vastaanottajavaltio ei millään tavoin vastusta. Edustustojen tiedonkeruutehtävien suorittaminen on siten kansainvälinen sopimuksin sidottu siihen, että tiedonkeruussa noudatetaan vastaanottajavaltion lainsäädäntöä ja sen antamia määräyksiä. Jos tiedonkeruussa kuitenkin rikotaan vastaanottajavaltion lainsäädäntöä, on diplomaattinen edustaja ja vastaavasti konsulivirkamies vapautettu

vastaanottajavaltion rikosoikeudellisesta tuomiovallasta. Tämän koskemattomuuden kääntöpuolena on, että vastaanottajavaltio voi milloin tahansa ja tarvitsematta perustella päätöstään ilmoittaa lähettäjävaltiolle, että edustuston henkilökunnan jäsen on ei-toivottu henkilö (persona non grata) tai että häntä ei voida hyväksyä. Lähettäjävaltion on tässä tapauksessa joko kutsuttava henkilö kotiin tai vapautettava hänet tehtävistään edustustossa.

Ulkoasiainhallinnon tiedonkeruu kohdistuu valtaosiltaan muihin kuin Suojelupoliisin toimialaan kuuluviin aiheisiin, joskin tiedonhankinnassa saattaa strategisella ilmiötasolla olla myös samankaltaisia intressejä. Keskeisenä erona viranomaisten välillä on se, että ulkoasiainhallintoon kuuluvilla edustustoilla on nimenomainen oikeus, vastaanottajavaltion lainsäädännön määrittämässä puitteissa, kerätä tietoa ulkomailla. Suojelupoliisin osalta ei ole vastaavaa nimenomaista kansallista tai kansainvälistä sääntelyä, joka oikeuttaisi sen henkilöstön toimimisen ulkomailla muutoin kuin Suomen edustuston henkilökunnan jäsenen ominaisuudessa.

## **4.5 Rajavartiolaitos**

Rajavartiolaitokselle, jonka toiminnan pääasiallinen sääntely sisältyy rajavartiolakiin (578/2005), on määritelty kuusi ydintoimintoa: rajojen valvonta, rajatarkastukset, rikostorjunta, merialueen turvallisuus, kansainvälinen yhteistyö ja maanpuolustus. Rajojen valvonnalla ylläpidetään rajajärjestystä ja rajaturvallisuutta, tarkoituksena ehkäistä ja selvittää luvattomia rajanylityksiä. Valvonta kohdistetaan etenkin Schengen-alueen ulkorajalle, jotta voitaisiin estää sen ylittäminen luvatta rajanylityspaikkojen välisellä alueella. Rajatarkastuksilla tarkoitetaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettavia henkilön sekä hänen tavaroidensa ja kulkuneuvonsa tarkastamista ja henkilöiden kuulemista.

Yksi Rajavartiolaitoksen ydintoiminnoista on rajat ylittävän rikollisuuden torjunta. Rajavartiolaitoksen tehtäväpiiriin kuuluvia rikoksia ovat esimerkiksi ihmisalakuljetus ja -kauppa, laittoman maahantulon järjestäminen sekä valtionrajarikokset.

Suojelupoliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö liittyy lähinnä rajavalvonnan, rajatarkastusten ja rikostorjunnan tehtäviin. Yhteistyön pääasiallisia muotoja ovat viranomaisten välinen tiedonvaihto ja virka-apu.

## **4.6 Sotilastiedustelu**

Sotilastiedustelutoimiala on puolustusvoimallinen ja valtakunnallinen toimija. Sotilastiedustelu tuottaa strategisen ja operatiivisen toimintaympäristötietoisuuden ja arviot toimintaympäristöstä valtion ja puolustusvoimien johdon päätöksenteon tueksi. Sotilastiedustelu vastaa strategisen, operatiivisen ja taktisen ennakkovaroituksen antamisesta, maalittamistuesta ja puolustusvoimien tarvitsemista paikka- ja olosuhdetiedoista. Sotilastiedusteluun osallistuvat puolustushaarat ja muut Pääesikunnan alaiset laitokset.

Sotilasvastatiedustelu on osa sotilastiedustelutoimialaa. Sotilasvastatiedustelun tehtävänä on ennalta estää ja paljastaa sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuva tiedustelutoiminta ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantava toiminta.

Sotilastiedustelua johtaa Pääesikunnan tiedustelupäällikkö apunaan Pääesikunnan tiedusteluosasto, jonka alaisena joukkona on Puolustusvoimien Tiedustelulaitos. Puolustusvoimat on hallinnollisesti puolustusministeriön alainen ja tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö.

Sotilastiedustelun tehtävistä tai toimivaltuuksista ei ole säännöksiä, mutta sotilastiedustelun kokonaisuuteen kuuluvan sotilasvastatiedustelun toiminta on säännelty sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa. Sotilasvastatiedustelun tehtävä ei rajoita Suojelupoliisin laissa säädettyä toimivaltaa. Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen on ilmoitettava Suojelupoliisille ja poliisilla on myös erityisestä syystä oikeus ottaa oma-aloitteisesti rikoksen ennalta estämistä ja paljastamista koskeva asia tutkittavakseen.

## **4.7 Maahanmuuttovirasto**

Maahanmuuttovirasto (Migri) on sisäministeriön alainen virasto, joka käsittelee ja ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita. Migri muun muassa myöntää oleskelulupia Suomeen tuleville ulkomaalaisille, käsittelee turvapaikkahakemukset puhuttelusta päätöksentekoon, ohjaa ja suunnittelee turvapaikanhakijoiden vastaanottoa, päättää ulkomaalaisten käännättämisestä ja karkottamisesta, vastaa kansalaisuus-hakemuksista ja -selvityksistä, ylläpitää ulkomaalaisrekisteriä ja osallistuu omaa toimialaansa koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön. Migri myös tuottaa tietopalveluita niin kansainvälisiin tarpeisiin kuin kotimaisille päätöksentekijöille ja viranomaisille. Viimeksi mainittua tehtävää varten Migrissä on maatietopalvelu, joka tuottaa tietoa erityisesti niistä maista, joista Suomeen tulee turvapaikanhakijoita, kiintiöpakolaisia ja maahanmuuttajia.

Ulkomaalaisen Suomeen tulon ja Suomessa oleskelun edellytyksistä samoin kuin maasta käännättämisen ja karkottamisen edellytyksistä säädetään ulkomaalaislaissa. Yleisenä maahantulon edellytyksenä on muun muassa se, ettei ulkomaalaisen katsota vaarantavan Suomen kansainvälisiä suhteita. Migri voi pyytää asiasta lausunnon Suojelupoliisilta. Turvapaikanhakijoiden osalta Suojelupoliisi voi suorittaa turvapaikkapuhuttelun Migrin lisäksi, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät. Ulkomaalaislain säännösten mukaan ulkomaalainen voidaan käännättää tai karkottaa maasta, jos hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan. Valtakunnan turvallisuuden ylläpitämisestä osaltaan vastaavana viranomaisena Suojelupoliisi voi tehdä käännättämistä tai karkottamista koskevan esityksen Migrille. Ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmässä Suojelupoliisi

on Migrin päätöksentekoa tukeva viranomainen, jonka tehtävänä on tuottaa oman toimialansa tietoa Migrin käyttöön.

Migrin maatietopalvelu tuottaa strategisen tason tietoa turvapaikanhakijoiden, kiintiöpakolaisten ja maahanmuuttajien lähtömaista. Tiedot koskevat muun muassa lähtömaiden poliittisia ja yhteiskunnallisia olosuhteita, ihmisoikeus- ja turvallisuustilannetta, lainsäädäntöä ja arkielämään liittyviä asioita. Migrin tiedontuotanto koskee osittain samoja maita kuin Suojelupoliisin, mistä johtuen nämä viranomaiset vaihtavat keskenään strategisia toimintaympäristötietoja ja tekevät esimerkiksi keskinäistä koulutusyhteistyötä. Tiedontuotannon lähtökohdat ja tarkoitukset poikkeavat kuitenkin toisistaan. Migri tuottaa tietoa keskeisenä tarkoituksenaan edesauttaa omaa päätöksentekoaan yksittäistapauksissa, kuten esimerkiksi turvapaikka-asioissa. Suojelupoliisin ulkomaita koskevan tiedontuotannon tarkoituksena on havaita ja arvioida sellaisia tapahtumia, kehityksiä ja olosuhteita, jotka saattavat muodostua uhkaksi Suomen turvallisuudelle. Suojelupoliisin ja Migrin kansainväliset yhteistyöverkostot eivät ole keskenään päällekkäisiä, eikä Suojelupoliisin voi jakaa ulkomaisilta yhteistyöviranomaisiltaan saamia tietoja Migrin kanssa.

## **4.8 Kyberturvallisuus**

Liikenne- ja viestintäministeriön alaisen Viestintäviraston yhteyteen perustettiin vuonna 2013 kyberturvallisuuskeskus, jonka tehtävänä on tuottaa, ylläpitää ja jakaa kansallisen kyberturvallisuuden yhdistettyä tilannekuvaa. Tilannekuvatoiminnon ohella kyberturvallisuuskeskukseen kuuluu tilannekeskus (Cert.fi-toiminto), joka vastaanottaa, käsittelee ja analysoi ilmoituksia tietoturvaloukkauksista sekä jakaa loukkauksia koskevaa tietoa muille toimijoille. Tietoturvaloukkauksia koskevat ilmoitukset perustuvat eräiden toimijoiden osalta lakisääteiseen ilmoittamisvelvollisuuteen ja toisten toimijoiden osalta vapaaehtoisuuteen. Tietoja tietoturvaloukkauksista ja -uhista kyberturvallisuuskeskus saa myös laajan kansainvälisen Cert-yhteistyönsä puitteissa ulkomailta.

Suojelupoliisi on kyberturvallisuuskeskuksen ylläpitämän tilannekuvatoiminnon asiakas ja tarpeen mukaan Suojelupoliisi tuottaa sille tietoja tilannekuvaa varten.

Kyberturvallisuuskeskuksen tilannekeskuksen kanssa Suojelupoliisi tekee läheistä yhteistyötä valtakunnan turvallisuuteen kohdistuvien tietoturva-uhkien ennakoimisessa ja tällaisten tietoturvaloukkausten selvittämisessä. Yhteistyötä kuitenkin rajoittavat näiden viranomaisten toiminnan toisistaan poikkeavat lähtökohdat ja toimivaltuudet. Kyberturvallisuuskeskuksen tehtävät liittyvät viestintäpalvelujen tietoturvallisuuden ylläpitämiseen eikä se saa käsitellä toiminnassaan viestinnän sisältötietoja. Suojelupoliisin tehtävät liittyvät valtakunnan turvallisuuteen kohdistuvien hankkeiden ja rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen, ja se voi poliisi- ja pakkokeinolaieissa säädetyin edellytyksin käsitellä myös viestinnän sisältötietoja. Kyberturvallisuuskeskus saattaa vastaanottaa yhteistyötahoiltaan ilmoituksia Suojelupoliisin toimialaan mahdollisesti kuuluvista tietoturvaloukkauksista, mutta sen oikeudet ilmoittaa niistä edelleen Suojelupoliisille ovat rajatut. Suojelupoliisin ja kyberturvallisuuskeskuksen kansainväliset yhteistyöverkostot eivät pääsääntöisesti ole

keskenään päällekkäisiä, eikä niiden puitteissa saatuja tietoja voida yleensä jakaa Suojelupoliisin ja kyberturvallisuuskeskuksen kesken.

## **4.9 Valtioneuvoston tilannekeskus**

Valtioneuvoston tilannekeskuksen (VNTIKE) tehtävänä on tuottaa turvallisuusuhkia ja - tapahtumia koskevaa reaaliaikaista tietoa sekä toimivaltaisten viranomaisten tiedoista koottua tilannekuvaa valtiojohdon, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käyttöön. Lisäksi VNTIKE kokoaa ja sovittaa tarvittaessa yhteen ennakoivia katsauksia aiheista, joilla on keskeistä merkitystä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen (kokonaisturvallisuus) kannalta. Valtioneuvoston tilannekuva on rakennettu valtion ylimmän johdon tarpeita varten ja toiminnan perimmäisenä tarkoituksena on mahdollistaa oikea-aikainen poliittinen päätöksenteko niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa.

Ministeriöiden ja niiden alaisten viranomaisten tulee ilmoittaa VNTIKE:lle kansalaisten turvallisuutta merkittävästi uhkaavista vaaroista, merkittävää julkista mielenkiintoa herättävistä turvallisuustapahtumista ja valtioneuvoston toimenpiteitä mahdollisesti edellyttävistä uhkaavista tapahtumista. VNTIKE arvioi vastaanotetun tiedon ja päättää sen välittämisestä eteenpäin. Tarvittaessa VNTIKE informoi ympärivuorokautisesti hallinnonaloja havaituista tapahtumista ja kutsuu koolle yhteistyöelimet (mm. valmiuspäällikkökokouksen) sekä eri hallinnonalojen asiantuntijat ajantasaisen tiedonsaannin turvaamiseksi.

VNTIKE:n henkilöstö tuli aiemmin Suojelupoliisista ja Suojelupoliisi on yhä yksi keskeinen tilannekuvaan informaatiota tuottava viranomaisena. Tilannekuvatoiminta kuitenkin kattaa monet muutkin alat (luonnonmullistukset, suuronnettomuudet ja muut vastaavat tapahtumat) kuin Suojelupoliisin toimialan. VNTIKE ei ole tietoa erityisin operatiivisiin toimivaltuuksiin hankkiva viranomaisena, vaan sen tehtävänä on koota yhteen ja analysoida muiden viranomaisten - muun muassa Suojelupoliisin - omien toimivaltuuksiensa puitteissa hankkimaa ja luovuttamaa tietoa. Tilannekuvatoiminnan päätarkoituksena ei ole palvella viranomaisten operatiivista päätöksentekoa vaan valtiojohdon strategista päätöksentekoa. VNTIKE tekee toimialansa kansainvälistä yhteistyötä toimien valtioneuvoston yhteyspisteenä tietyissä kansainvälisissä erityistilanteissa, mutta yhteyksiä ulkomaisiin turvallisuus- ja tiedustelupalveluihin sillä ei toimialastaan johtuen voi olla. Suojelupoliisin ulkomaisilta yhteistyötahoiltaan saamien tiedustelutietojen edelleen luovuttamista VNTIKE:lle rajoittavat ulkomaisen osapuolen tietojen käytölle säännönmukaisesti asettamat ns. käyttötarkoituksidonnaisuusehdot. Suojelupoliisi informoi valtijohtoa toimialansa tapahtumista, kehityksistä ja uhista sekä suoraan että VNTIKE:n kautta.

Valtioneuvoston tilannekuvatoimintaa koskeva laki on valmisteilla. Lailla määriteltäisiin valtioneuvoston tilannekeskuksen keskeiset tehtävät, selkeytettäisiin tilannekeskuksen tiedonsaantioikeutta ja säädettäisiin viranomaisten tiedonantovelvollisuudesta.

## 5 Oikeus- ja poliisiviranomaisten kansainvälinen yhteistyö ja sen liitynnät Suojelupoliisin toimintaan

Oikeusviranomaisten esitutkintatietojen vaihtaminen perustuu kansainvälisesti keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehtyihin sopimuksiin ja kansallisesti kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettuun lakiin (4/1994). Poliisiviranomaisten rikostiedustelutietojen vaihtaminen perustuu kansallisesti lähinnä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 6 lukuun.

### 5.1 Pohjoismainen yhteistyö ja Itämeren alue

*Polis och Tull i Norden (PTN)* -yhdyshenkilöt muodostavat laajan tietojenkeruu- ja yhteistyöverkoston. PTN-yhdyshenkilöiden tehtävänä on toimia kaikkien Pohjoismaiden nimissä ja ylläpitää ja kehittää suhteita sijoituspaikkansa viranomaisiin. Pohjoismailla on myös yhteisiä yhdyshenkilöitä. Suojelupoliisi ei osallistu suoraan PTN-yhteistyöhön, mutta sillä voi olla tapauskohtaisesti yhteydenpitoa ulkomaille sijoitettuihin PTN-yhdyshenkilöihin.

*Task Force on Organised Crime on the Baltic Sea Region* on Itämeren alueen maiden kesken vuonna 1996 perustettu järjestäytyneen rikollisuuden vastainen toimintaryhmä. Sen tehtävänä on suunnitella ja toteuttaa alueen 11 maan uhka-arvioihin perustuvaa yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi muun muassa edistämällä tiedonvaihtoa sekä oikeudellista, koulutus- ja tutkimusyhteistyötä. Suojelupoliisi ei osallistu toimintaryhmän työskentelyyn.

### 5.2 Muu kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälisessä rikospoliisijärjestössä *I.C.P.O. Interpolissa* on tällä hetkellä 190 jäsenvaltiota. Interpolin suojattu tietoliikenneverkko I-24/7 kattaa kaikki jäsenvaltiot ja sen kautta jäsenvaltioilla on pääsy lukuisiin Interpolin tietojärjestelmiin ja maailmanlaajuisten rekistereiden suorakäyttöön. Interpol-yhteistyön merkitys Suojelupoliisin operatiiviselle toiminnalle on varsin vähäinen.

*Euroopan poliisiviraston (Europol)* toiminta käynnistyi vuonna 1999. Europol tukee EU:n jäsenvaltioiden poliisiviranomaisia tuottamalla rikollisuustietoa ja –analyysijä operatiiviseen ja strategiseen käyttöön, tarjoamalla niille yhteistyöfoorumia sekä antamalla niille asiantuntijapalveluja rikosten ennalta ehkäisyssä ja tutkinnassa. Europolin kautta toimii SIENA-viestinvaihtokanava ja EIS-tiedustelurekisteri. Lisäksi Europolin alaisuudessa on useita asiantuntijaverkostoja, joille tarjotaan tiedonvaihtoa (EPE) muun kuin operatiivisen tiedon vaihtamiseen. Europolin tiedonvaihdon merkitys Suojelupoliisin toiminnassa on vähäinen. Suojelupoliisi on yksittäistapauksissa osallistunut Europol-yhteistyön puitteissa tapahtuvaan terrorismiin torjuntaan liittyvään tiedonvaihtoon.



Schengen-yhteistyön tärkeimpänä toimintamuotona on henkilöitä, ajoneuvoja ja esineitä koskevia kuulutuksia sisältävän yhteisen SIS II -tietojärjestelmän käyttö. Järjestelmään syötettävien tietojen kansallinen valvonta ja Schengen-kuulutusten lisätietojen välittäminen tapahtuvat Keskusrikospoliisiin sijoitetun SIRENE-toimiston kautta. SIS-tietojärjestelmän käyttäjiä Suomessa ovat poliisin lisäksi tulli, rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto. Suojelupoliisilla on SIS II-tietojärjestelmän käyttöoikeudet ja se käyttää järjestelmää.

*Eurojust* perustettiin vuonna 2002 edistämään EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisten oikeusviranomaisten yhteistyötä käsiteltäessä vakavaa rajat ylittävää ja järjestäytyntä rikollisuutta. Tavoitteena on edistää ja parantaa tutkinta- ja syytetoimien yhteen sovittamista asioissa, joissa kahden tai useamman jäsenvaltion viranomaiset ovat toimivaltaisia. Eurojust ottaa huomioon jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten pyynnöt ja EU:n perussopimusten mukaisesti toimivaltaisten elinten, kuten Euroopan oikeudellisen verkoston, Europolin ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF), antamat tiedot.

Eurojustin tavoitteena on niin ikään parantaa viranomaisten välistä yhteistyötä helpottamalla kansainvälisen keskinäisen oikeusavun antamista ja eurooppalaisten pidätysmääräysten täytäntöönpanoa. Eurojust myös tukee toimivaltaisia viranomaisia tutkinta- ja syytetoimissa. Lisäksi Eurojust avustaa tutkinta- ja syytetoimissa, jotka koskevat jotakin EU:n jäsenvaltiota ja EU:n ulkopuolista valtiota tai jäsenvaltiota ja komissiota, kun kyseessä on EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttava rikos.

Eurojust tukee kansallisia oikeusviranomaisia niiden käsitellessä vakavaa rajat ylittävää ja järjestäytyntä rikollisuutta, kuten terrorismia, ihmiskauppaa, laitonta huumekauppaa, petoksia ja rahanpesua. Tavoitteena on saada rikolliset nopeasti ja tehokkaasti oikeuden eteen.

Eurojustissa on 28 kansallista jäsentä, yksi kustakin EU-maasta. Kukin EU-maa on valinnut edustajansa oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Jäsenet ovat kokoneita syyttäjiä, tuomareita tai vastaavaa toimivaltaa käyttäviä poliiseja. Suomen edustajana toimii syyttäjä. Keskusrikospoliisin asiantuntija toimii tarvittaessa Suomen edustajan avustajana. Suojelupoliisi ei osallistu Eurojustin toimintaan.

*Euroopan oikeudellinen verkosto (European Judicial Network, EJN)* on EU-jäsenvaltioiden kansainvälisestä rikosoikeusavusta vastaavien oikeusviranomaisten muodostama yhteyshenkilöiden verkosto. Verkoston jäsenet voivat vaihtaa keskenään tiedusteluja ja kyselyitä, mm. oikeusapujen nopeuttamiseksi ja oikean vastaanottajan selvittämiseksi. Suojelupoliisi ei osallistu verkoston toimintaan.

Rahanpesuyskiköiden väliseen operatiiviseen tiedonvaihtoon keskittyvä *Egmont Group of FIUs* toimii 139 rahanpesuyskikön välisenä tiedonvaihdon, koulutuksen ja asiantuntijapalveluiden kehittäjänä. Egmont secure web (ESW) on toiminnan keskeinen väline, jonka kautta rahanpesuyskiköt voivat vaihtaa tietoja. Suojelupoliisi ei osallistu Egmont Groupin toimintaan.

## 6 Tiedustelutoiminta

Suojelupoliisin toiminnassa korostuu tiedustelullinen toimintatapa. Suojelupoliisin tiedonhankinnassa keskeisiä yhteistyötahoja ovat ulkomaiset turvallisuus- ja tiedustelupalvelut sekä pohjoismaiset turvallisuuspoliisiviranomaiset. Seuraavassa käsiteltävä tiedustelualan käsitteistö on omiaan kuvaamaan Suojelupoliisin asemoitumista kansainvälisessä tiedusteluyhteisössä ja se on tarkoitettu taustaineistoksi Suojelupoliisin aseman arvioinnille.

### 6.1 Yleistä

Satunnaisen tai yksittäisiin asioihin keskittyvän tiedonhankinnan muuttuminen tiedustelutoiminnaksi edellyttää järjestelyjä, joilla tiedolliset intressit, tiedonhankinnassa käytettävät keinot ja tiedonhankinnan toteuttava taho määritellään säännölliseksi ja organisoiduksi kokonaisuudeksi. Yleiskäsite *tiedustelu* voidaan mieltää erilaisin keinoin toteutettavaksi tiedonhankinnaksi, jota toteuttaa tehtävää varten organisoitu ja määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt viranomainen tai muu taho.

Kotivaltion lainsäädännössä määritelty ja tehtävänsä määrätyn viranomaisen toteuttama tiedustelutoiminta on kotivaltion näkökulmasta lainmukaista. Useimmiten tiedustelutieto on hankittavissa niin kotimaassa kuin ulkomailla julkisista tai muuten vapaasti saatavilla olevista lähteistä joko maksusta tai maksutta. Tiedustelun kohdevaltion näkökulmasta toiminta muuttuu lainvastaiseksi yleensä viimeistään silloin, kun sillä pyritään hankkimaan kohdevaltion suojaamaa salassa pidettävää tietoa. *Vastatiedustelulla* eli vastavakoilulla tarkoitetaan luvattoman tiedustelutoiminnan torjuntaa.

*Turvallisuustiedustelu* on valtion sisäisten ja ulkoisten turvallisuusuhkien tunnistamista, niihin kohdistuvaa operatiivista tiedonhankintaa, tietojen analysointia sekä tästä prosessista saatavan tiedustelutiedon oikea-aikaista saattamista sen tarvisijoille. Poliisiviranomaisten tiedonhankintaa rikoksen tutkinnan edistämiseksi tai rikoksen estämiseksi kutsutaan *rikostiedusteluksi*.

Menetelmistä ja välineistä riippuen tiedustelu voidaan jakaa henkilö- (Humint), signaali- (Sigint) ja avointen lähteiden (Osint) tiedusteluun. *Henkilötiedustelulla* tarkoitetaan tiedonhankintaa, jossa henkilölähteitä ohjataan joko hankkimaan tai antamaan hallussaan olevaa tietoa tiedusteluviranomaiselle. *Signaalitiedustelulla* tarkoitetaan sähköisessä tai radiosignaali muodossa olevan informaation keräämistä, tallentamista ja käsittelyä. *Avoimiin lähteisiin perustuvalla tiedustelulla* hankitaan julkista ja vapaasti saatavilla olevaa materiaalia.

Ulkomaantiedustelua harjoittavilla valtioilla on erityisesti tiedustelutehtävään määrätty, resursoitu ja koulutettu viranomainen, josta käytetään nimitystä *tiedustelupalvelu*. Tämä viranomainen on useimmiten lain tasoisin säädöksiin ja toimivaltuuksiin oikeutettu hankkimaan valtiojohdon päätöksenteossa tarpeellista tietoa. *Turvallisuuspalvelut* taas työskentelevät valtion sisäisten turvallisuusuhkien torjumiseksi niiden toimivallan rajoituksessa pääsääntöisesti valtion sisäiseen toimintaan ja tiedonhankintaan.

Turvallisuuspalvelut pyrkivät tiedonhankinnallaan yleensä paljastamaan, torjumaan ja estämään toimialaansa kuuluvia hankkeita ja rikoksia. Usein valtion sisäiseksi uhkiksi katsotaan erilaiset valtion sisällä alkunsa saavat tai konkretisoituvat valtiosääntöön, perusoikeuksiin sekä valtiollisiin instituutioihin ja niiden toimintaan kohdistuvat uhat. Tiedustelu- ja turvallisuuspalvelun keskeisinä eroina pidetään yleisesti niiden alueellista toimivaltaa sekä tehtävämäärittelyn sisältöä. Perinteisesti tiedustelupalvelut toimivat ulkomailla, kun turvallisuuspalvelulla on toimivaltaa vain kotimaassa.

Turvallisuuspalvelun toimintatapa voi olla joko tiedustelupainotteista tai lähempänä rikostiedustelua ja sen menetelmiä. Turvallisuuspalveluiden toimiala voi kattaa esimerkiksi terrorismin torjunnan, ääriliikkeiden laittoman toiminnan estämisen, vastavakoilun, joukkotuhoaseiden leviämisen estämisen sekä kansainvälisen rikollisuuden tutkinnan ja torjunnan. Jos turvallisuuspalvelun toiminta rajoittuu edellä mainittuihin ilmiöihin liittyvien rikoksiksi luonnehdittavien tekojen ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen poliisivaltuuksiin, kutsutaan viranomaista *turvallisuuspoliisiksi*.

Siviili- ja sotilastiedustelusta puhuttaessa viitataan tiedustelua toteuttaviin organisaatioihin ja niiden sijaintiin hallinnossa. *Siviilitiedustelupalvelut* ovat siviiliviranomaisia ja pääsääntöisesti hallinnonalansa ministeriön ohjauksessa. *Sotilastiedustelupalvelu* on osa valtion puolustushallintoa ja sotilaallisesti järjestetty. Turvallisuuspalvelu voi olla organisoitu joko siviili- tai sotilasorganisaatioon, joissakin valtiossa näillä molemmilla organisaatioilla on sekä turvallisuus- että tiedustelupalvelu.

Siviilitiedustelupalvelun tehtävänä on valtion päätöksentekoa tukevan ja ulkoisia turvallisuusuhkia koskevan tiedon hankinta. Tehtävät ja mandaatin laajuus vaihtelevat valtiosta toiseen, laajimmillaan tiedustelupalvelu hankkii valtijohtolle talouteen, ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen, sisä- ja ulkopolitiikkaan, tieteeseen ja tekniikkaan liittyviä tietoja.

Sotilastiedustelupalvelun tehtävänä normaalioloissa on tuottaa valtijohtolle ja sotilasorganisaatiolle tietoa sotilaalliseen puolustukseen ja sotaan varautumiseen liittyvistä asioista. Laajimmillaan sotilastiedustelu hankkii tietoja samassa laajuudessa kuin siviilitiedustelu valtion päätöksenteon tueksi, painotuksen ollessa kuitenkin sotilasasioissa.

Ulkoisten ja sisäisten sekä kansainvälisten ja kansallisten uhkien välisen rajan hämärtyminen heijastuu myös turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden toimintaan. Turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden väliset toiminnalliset ja organisatoriset erot ovat käytännössä pienenemässä. Sisäisten uhkien torjunnasta vastaavat turvallisuuspalvelut tekevät yhä enemmän kansainvälistä yhteistyötä ulkomailta peräisin olevien uhkien torjunnassa ja ulkomaantiedustelua harjoittavat viranomaiset vastaavat myös valtion sisäisiä turvallisuusuhkia koskevan tiedon keräämisestä. Euroopassa, mm. Alankomaissa, Sveitsissä ja Espanjassa, on esimerkkejä tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen yhdistymisestä yhdeksi tiedustelusta vastaavaksi siviiliviranomaiseksi.

## **6.2 Tiedustelutoiminnan sisällöstä**

### **6.2.1 Tiedonhankinnan tarkoituksesta ja siinä käytettävistä keinoista**

Turvallisuuspoliisi-, turvallisuuspalvelu- ja tiedustelupalveluviranomainen voi tiedonhankinnassaan käyttää niitä keinoja, jotka sen kotivaltio on määritellyt lainmukaisiksi. Tällaisia kotivaltion lainmukaisiksi määrittelemiä keinoja voivat avointen lähteiden seurannan ja hyödyntämisen ohella olla dokumentti- tai muun aineiston hankinta henkilölähteiltä, teknisten tiedonhankintakeinojen ja signaalitiedustelun käyttö, muut salaisiin pakkokeinoihin verrattavat tiedonhankintamenetelmät sekä kansainvälinen tiedonvaihto. Kansallisesta lainsäädännöstä riippuen näitä keinoja voidaan käyttää koti- tai ulkomailla ja toimenpiteitä kohdistaa vain joko koti- tai ulkomaan kansalaisiin tai molempiin. Kuten edellä on todettu, useimmiten turvallisuuspalveluiden toimivalta on rajattu maan rajojen sisälle tiedustelupalveluiden hankkiessa tietoa lähinnä maan rajojen ulkopuolelta. Oman valtion kansalaisiin kohdistuvaa tiedustelua on usein rajoitettu säädöksin tai määräyksin.

Turvallisuus- ja tiedustelupalvelun harjoittaman turvallisuustiedustelutoiminnan ja muun tiedustelutoiminnan sekä lainvalvontaviranomaisten suorittaman rikostiedustelun ero ei ole menetelmällinen, vaan se liittyy ensisijaisesti toiminnan tarkoitukseen. Kuten edellä on todettu, rikostiedustelulla tarkoitetaan yleisesti poliisi- tai muun lainvalvontaviranomaisen tiedonhankintaa tapahtuneen rikoksen tutkinnan edistämiseksi tai odotettavissa olevan rikoksen estämiseksi.

### **6.2.2 Tiedustelutoimeksiannoista ja tietojen käytöstä**

Tiedustelutoiminnalla hankittava ja sen puitteissa käsiteltävä tieto on tiedustelutietoa. Tiedonhankinnan jatkuvuuden suojaamiseksi tiedustelutietoa ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi oikeudellisissa tai hallinnollisissa menettelyissä. Tietoa käytetään strategisen päätöksenteon tukena ja operatiivista jatkotiedonhankintaa suuntaavana.

Rikostiedustelussa tiedonhankinnalla tavoitellaan tietoja rikoksen estämisen tai esitutkinnan suorittamisen kannalta merkityksellisistä seikoista. Esitutkinnassa rikostiedustelutietoa käytetään tutkinnan suuntaamisessa sekä todisteena. Määräyksen tiedonhankinnasta antaa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä siihen oikeutettu virkamies.

Turvallisuustiedustelun ensi vaiheissa pyritään tunnistamaan valtakunnan turvallisuuteen kohdistuvia uhkia varsinkin laajasta toimintaympäristöstä, joten tiedustelutoiminta ei kohdennu samalla tavoin tarkkarajaisesti kuin rikostiedustelussa. Toimeksiannon antaa viranomainen itse ja se perustuu useimmiten viranomaisen omaan arvioon keskeisistä tai nousevista turvallisuusuhista. Henkilön yksityisyyden piiriin kajoavien keinojen käyttökynnys ja määräyksen antaja riippuvat kunkin valtion lainsäädännöstä. Hankittavaa tietoa käytetään mm. turvallisuusviranomaisten

yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvän arvioinnin ja raportoinnin materiaalina, oman operatiivisen toiminnan suuntaamiseen sekä lain niin salliessa esitutkinnassa.

Tiedustelupalvelun tuottaman tiedustelutiedon keskeinen käyttäjä on valtiojohto. Toimeksiantoja koskevat menettelyt vaihtelevat valtioittain. Tiedustelutietoa tarvitsevat ministeriöt ja muut valtiolliset toimijat saattavat osallistua tiedustelupalvelun ohjaukseen asettamalla tälle tiedonhankintaprioriteetteja (intelligence requirements) sovituin aikaväleihin. Tiedustelupalvelun tehtävänä on toimittaa pyydyt tiedot pyydytyssä muodossa. Arkaluonteisiksi katsottavat operaatiot ja tavanomaisista poikkeavien tiedonhankintamenetelmien käyttö saattavat edellyttää valtiojohtoon edustajan - esimerkiksi tiedustelupalvelun toiminnasta vastaavan ministerin - hyväksyntää.

### **6.3 Tiedonhankinnan valvontamalleista**

Rikostiedustelun valvonta on pääosin laillisuus- ja tehokkuusvalvontaa. Ensivaiheessa valvontaa toteutetaan toimintaa harjoittavan lainvalvontaviranomaisen sisäisin esimiesjärjestelyin ja sisäisin laillisuustarkastuksin. Seuraavalla tasolla ovat määräaikaiset esimiesviraston ja -ministeriön tarkastukset. Sikäli kun valtiossa on ylimpiä laillisuusvalvoja tai esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn valvontaan erikoistuneita valvontaelimiä, saattavat ne osallistua toiminnan valvontaan yleisesti tai erityistoimialallaan. Tuomioistuimet valvovat lainvalvontaviranomaisten toimintaa erikseen säädettyjen tiedonhankinta- ja pakkokeinojen osalta.

Turvallisuustiedustelun ja muun tiedustelun valvonnassa painottuu laillisuusvalvonnan ohella ns. parlamentaarinen valvonta. Niissä maissa, joissa valtiojohto toimii tiedusteluelimen varsinaisena toimeksiantajana, on parlamentaarisen valvonnan toteuttaminen uskottu usein kansanedustuslaitoksen erityisvaliokunnan tehtäväksi. Tuomioistuimet tai erityistuomioistuimet toteuttavat myös osaltaan eräänlaista valvontatehtävää mahdollisessa tiedustelutiedon hankintaan liittyvässä lupaharkinnassaan. Joissakin maissa tiettyjen toimivaltuuksien tai toimenpiteiden käyttö tiedonhankintaoperaatiossa saattaa edellyttää poliittisen johdon hyväksyntää.

Tavallisesti parlamentin erityisvalvontaelimestä on säädetty lailla. Valvontaelimen toimivaltuuksissa ja tiedonsaantioikeuksissa on eroja. Tiedonsaanti strategisella tasolla on yleensä laajempaa kuin tiedonsaanti operatiivisella tasolla. Valvonta painottuu jälkikäteiseen valvontaan. Tiedonsaantioikeus edellyttää valvontaelimen jäseniltä vaihtoluovollisuutta valtakunnan turvallisuuden kannalta merkityksellisistä seikoista.

## **7 Turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kansainvälisen yhteistyön rakenteista**

Suojelupoliisin toimintaympäristö kansainvälistyy. Suojelupoliisille säädetyn tehtävän suorittaminen edellyttää, että se saa riittävässä laajuudessa käyttöönsä Suomen turvallisuustilanteen kannalta olennaisia ulkomaisia tiedustelutietoja. Tietojen saanti perustuu turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kansainväliseen kahden- ja monenväliseen luottamukselliseen tietojenvaihtoon. Eri maiden kansallisten viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä täydentää tietojenvaihto Euroopan unionin tiedusteluanalyysikeskuksen kanssa.

### **7.1 Turvallisuus- ja tiedustelupalveluyhteistyö**

Turvallisuus- ja tiedustelupalvelut toimivat yhteistyössä sekä kahdenvälisesti että erilaisten monenvälisen foorumeiden kautta. Suomen ja Suojelupoliisin kannalta merkittävää tässä yhteistyössä on se, että turvallisuus- ja tiedustelupalvelut lähtökohtaisesti tekevät yhteistyötä vain oman toimialansa ulkomaisten kumppanien kanssa poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten sijaan.

Turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden välinen kahdenvälinen yhteistyö on usein tapauskohtaista ja perustuu siihen, että osapuolten operatiiviset intressit kohtaavat. Yhteistyön kohteena on yleensä sellainen konkreettinen uhka, jonka toteutumisen seuraukset saattaisivat kohdistua kumpaankin valtioon. Yhteistyömuotoja ovat muun muassa osapuolten välinen tietojenvaihto ja yhteen sovitettujen tiedonhankintaoperaatioiden. Suojelupoliisilla on yhteistyösuhteet noin 80 ulkomaiseen turvallisuuspoliisi-, turvallisuuspalvelu- ja tiedustelupalveluviranomaiseen.

Turvallisuus- ja tiedustelupalvelualan monenvälisen foorumeiden merkitys tiedonvaihtokanavana on kasvanut sen myötä, että torjuttavat uhat ja ilmiöt ovat kansainvälistyneet. Suojelupoliisin kannalta pitkäaikaisin kansainvälinen yhteistyömuoto on pohjoismaisten kumppanivirastojen välinen verkosto, jonka puitteissa virastojen päälliköt ja eri toimintasektoreiden esimiehet kokoontuvat säännöllisesti. Lisäksi järjestetään asiantuntijataapaamisia kaikkia Pohjoismaita koskevan tiedon jakamiseksi ja analysoimiseksi. Pohjoismaat tekevät vakiintunutta yhteistyötä myös strategisten ilmiö- ja uhka-arvioiden laadinnassa.

Suojelupoliisi on ollut pääosin turvallisuuspalveluista muodostuvan ns. Bernin klubin jäsen 1990-luvulta alkaen. Tästä yhteistyöstä kehittyi turvallisuuspalveluiden terrorismin torjuntaan keskittyvä yhteistyöfoorumi Counter Terrorism Group (CTG), jonka jäsen Suojelupoliisi myös on. Suojelupoliisi osallistuu EU:n oikeus- ja sisäasioiden puitteissa toteutettavaan terrorismin torjunnan yhteistyöhön yhdessä Poliisihallituksen ja sisäministeriön poliisiosaston kanssa sekä myös EU:n ulkoasioiden puitteissa toteutettavaan terrorismin torjunnan yhteistyöhön. Eurooppalaisilla poliisiyksiköiden ja turvallisuuspoliisiorganisaatioiden terrorismintorjunnan yksiköillä on myös vuosittain kokoontuva tiedonvaihtofoorumi Police Working Group on Terrorism (PWGT), jonka tiedonvaihtoon Suojelupoliisi osallistuu.

## **7.2 EU:n tiedusteluanalyysikeskus**

EU:n tiedusteluanalyysikeskus (EU Intelligence Analysis Centre, EU INTCEN) on jäsenmaiden siviilitiedustelupalveluiden ja siviiliturvallisuuspalveluiden tietoja yhteen kokoava organisaatio, jonka tehtävänä on EU:n päätöksentekijöiden tukeminen asiantuntevalla ja oikea-aikaisella tiedolla. EU INTCEN ei itse kerää tiedustelutietoa eikä sillä ole oikeuksia esimerkiksi pakkokeinojen käyttöön, vaan sen tuottamat tiedusteluanalyysit ja tilannekuva nojaavat jäsenmaiden siviilitiedustelupalveluiden ja siviiliturvallisuuspalveluiden sille toimittamaan tiedustelutietoon. Taustalla on Lissabonin sopimuksessa määritelty toimivaltajako, jonka mukaan kansalliseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Myös EU:n ulkosuhdehallinnon muut yksiköt ja EU:n edustustot toimittavat raporttinsa EU INTCEN:lle. Muita tiedonlähteitä ovat EU:n satelliittikeskus SatCen, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex sekä Euroopan poliisivirasto Europol. Lisäksi tietoa saadaan EU INTCEN:in omilta tiedonhankintamatkoilta sekä monipuolisesta avointen lähteiden seurannasta.

EU INTCEN tukee ensisijaisesti EU:n ulkoasiain ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa ja muuta EU:n ulkosuhdehallintoa. Toisena päätehtävänä on avustaa jäsenmaiden suurlähettiläistä muodostuvaa EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaa. EU INTCEN palvelee yleisemminkin komissiota ja neuvostoa sekä muita EU-instituutioita yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP), mukaan lukien yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP), sekä terrorismintorjunnan alueella. Se tuottaa tiedusteluanalyysia myös jäsenvaltioiden käyttöön.

EU INTCEN laatii raportteja kansainvälisistä tapahtumista ja kriittistä maantieteellisistä alueista keskittyen mm. terrorismin, alueellisten konfliktien ja kyberuhkien seurantaan. Raportoinnissa huomioidaan kulloinkin esiin nousevat ilmiöt ja niihin liittyvät tiedontarpeet ulkosuhdehallinnossa ja muualla EU:ssa. Kyky vastata näihin tarpeisiin varmistetaan tekemällä tiivistä yhteistyötä EU-instituutioiden kanssa hallinnon eri tasoilla ja keräämällä raporttien saajilta palautetta.

EU INTCEN tuottaa pidemmän aikavälin kattavia katsauksia (Intelligence Assessments), tiettyyn teemaan tai tapahtumaan keskittyviä seurantaraportteja (Intelligence Reports), uhka-arvioita EU:n sotilas- ja siviilimissioiden käyttöön (Risk Assessments) sekä ajankohtaisiin aiheisiin liittyviä alustavia analyysituotteita (Intelligence Summaries). Tarvittaessa EU INTCEN laatii myös taustamuistioita EU:n ulkosuhdehallinnon johdolle (Briefing Notes) ja pitää esityksiä neuvoston työryhmille ja muille EU-elimille.

EU INTCEN muodostaa EU:n sotilastiedustelun (EUMS Intelligence Directorate, EUMS INT) kanssa yhtenäisen tiedustelukomponentin (Single Intelligence Analysis Capacity, SIAC), ja tuottaa suuren osan raporteistaan tämän yhteistyön puitteissa. Tämän johdosta keskuksen käytössä on sotilastiedustelupalveluiden EUMS INT:lle toimittama tiedustelutieto.

EU INTCEN:in toiminta on kiinteä osa EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa päätöksentekojärjestelmää. Ohjaus korkeimmalta poliittiselta taholta toteutetaan kaksiportaisen menettelyn kautta: asiat valmistellaan siviili- ja sotilastiedustelupäälliköiden yhteisesti johtamassa Intelligence Working Groupissa (IWG), jonka jäsenistön muodostavat kaikkien ulkosuhdehallinnon osastojen edustajat. IWG kokoontuu kuukausittain. IWG:ssä valmistellut asiat, merkittävimpana niistä tulevan kauden painopistealueet, hyväksytään Intelligence Steering Boardissa (ISB), jota johtaa korkea edustaja. Puolivuosittain kokoontuvaan ISB:iin kuuluvat ulkosuhdehallinnon ylin johto, sen alaisten osastojen ja muiden organisaatioiden johtajia sekä poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean puheenjohtaja. Tällä menettelyllä varmistetaan päättäjien tarpeisiin vastaaminen sekä jatkuva vuoropuhelu päätöksentekijöiden ja tiedustelukomponentin välillä.

ISB:n hyväksymissä tiedusteluanalyysin painopistealueissa otetaan huomioon maailman tilanteessa tapahtuneet ja odotettavissa olevat muutokset. Niiden perusteella määritetään tiedustelukomponentille kunkin maan ja teeman seurantaan käytettävät resurssit ja laaditaan kuuden kuukauden työohjelma. EU INTCEN:illä on myös valmius reagoida tarvittaessa tiedontarpeessa tapahtuviin muutoksiin, ja ISB:n jäsenet voivat milloin tahansa pyytää raportteja haluamistaan aiheista.

EU INTCEN:n edeltäjä EU:n tilannekeskus (EU Joint Situation Centre, EU SITCEN) perustettiin vuonna 2002 neuvoston sihteeristön alaisuuteen. Vuonna 2012 EU SITCEN:stä tuli osa EU:n ulkosuhdehallintoa ja sen nimi muutettiin EU INTCEN:ksi. Aluksi EU SITCEN toimi kansallisista tiedustelupalveluista lähetettyjen asiantuntijoiden tuella, ja vuodesta 2005 lähtien myös turvallisuuspalvelut ovat olleet mukana. Tällä hetkellä noin puolet keskuksen 75 työntekijästä on palveluiden lähettämiä.

Suojelupoliisi luovuttaa omia analyysejään EU INTCEN:lle ja toisaalta vastaanottaa siltä analyysisuotteita.



## 8 Kansainvälistä vertailua - valtakunnan turvallisuudesta vastaavat viranomaiset Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Alankomaissa

### 8.1 Ruotsi

#### 8.1.1 Hallinnollinen asema

Ruotsin *Turvallisuuspoliisi* (*Säkerhetspolis*, *SÄPO*) ei ole muodollisesti itsenäinen virasto, vaan *Poliisihallituksen* (*Rikspolisstyrelsen*, *RPS*) osa. SÄPO:n organisatorisesta asemasta seuraa, että RPS:ää johtavalla poliisiylijohtajalla on eräissä asioissa suora käskyvalta suhteessa SÄPO:on. SÄPO:n toiminnasta annetun asetuksen (*Förordning (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolis*) mukaan poliisiylijohtaja ratkaisee sellaiset SÄPO:n toimialaan kuuluvat kysymykset, jotka olennaisesti vaikuttavat muun poliisin toimintaan. Poliisiylijohtajalla on muutenkin oikeus ottaa erityisestä syystä ratkaistavakseen SÄPO:n toimialaan kuuluva kysymys. SÄPO:n päälliköllä on velvollisuus informoida poliisiylijohtajaa SÄPO:n toiminnasta.

Käytännössä poliisiylijohtaja on käyttänyt 2000-luvulla vain kaksi kertaa muodollista päätösvaltaansa SÄPO:n toimialalla. SÄPO:n toimintaa ohjaakin Ruotsin hallitus antamiensa asetusten, strategisten linjausten ja päätösten avulla. SÄPO:n aseman tosiasiallista itsenäisyyttä suhteessa RPS:ään korostaa se, että sillä on RPS:ään kuulumisestaan huolimatta oma pääjohtajansa (*generaldirektör*), oma määrärahasa ja edellä mainittu asetustasoinen johtosäätönsä. Lisäksi SÄPO:lla on velvollisuus informoida suoraan valtioneuvoston kansliaa tapahtumista ja kehityksistä, joilla voi olla turvallisuuspoliittista merkitystä tai joiden muusta syystä on aiheellista tulla hallituksen tietoon.

Ruotsin poliisiorganisaation kokonaisuudistamisen tarvetta selvittäneen parlamentaarisen komitean vuonna 2012 julkaiseman mietinnön (SOU 2012:13) mukaan nykytilannetta leimaa epäselvyys siitä, koskevatko RPS:n koko poliisitointa varten antamat strategiat, toimintapolitiikat ja ohjeet myös SÄPO:a. Komitean mukaan käskyvalta- ja vastuusuhteiden epämääräisyys ja johtamisjärjestelmän epäselvyys saattaa pahimmillaan johtaa siihen, että toiminta lamautuu kansallisissa kriisitilanteissa. Nykyinen hallinnollinen asema ei myöskään mahdollista organisaation joustavaa sopeuttamista toimintaympäristön muutoksiin. Komitean mukaan SÄPO:n toiminnan ja muun poliisitoiminnan yhtymäkohdat ovat vähäiset. Suunnitelmista yhdistää RPS ja muut poliisiyksiköt yhdeksi virastoksi sekä SÄPO:n erityisluonteesta johtuen komitea esitti edellä mainitussa mietinnössään, että SÄPO:sta muodostettaisiin oma virastonsa. Komitean esityksen mukaan Ruotsin poliisi koostuisi tulevaisuudessa kahdesta tasavertaisesta osasta, RPS:n tilalle perustettavasta *Poliisiviranomaisesta* (*Polismyndigheten*) ja SÄPO:sta, joiden päälliköt vastaisivat molemmat virastojensa

toiminnasta suoraan hallitukselle. SÄPO:n asemaa koskeva esitys uudistettiin ja sen toteuttamisen edellyttämiä lainsäädäntöratkaisuja täsmennettiin komitean sittemmin julkaisemassa mietinnössä (SOU 2012:77). Komitean esittämät muutokset tulevat voimaan vuoden 2015 alusta lukien.

### 8.1.2 Tehtävät

SÄPO:n toimintaa sääntelevän asetuksen mukaan SÄPO:n päätehtävänä on johtaa ja harjoittaa poliisitoimintaa valtakunnan turvallisuuden kohdistuvien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Käytännössä tehtävät liittyvät vastavakoiluun, terrorismin torjuntaan, joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseen ja ääriliikkeiden seurantaan. Lisäksi SÄPO vastaa valtiovahdun turvavartiointista.

SÄPO suorittaa laittomaan tiedusteluun ja terrorismiin liittyvien rikosten esitutkinnan. Tämän lisäksi se suorittaa tarvittaessa ääriliikkeitä koskevan sekä valtiovahdun kohdistuvien rikosten esitutkinnan. Esitutkintatoimivaltuuksistaan huolimatta SÄPO:n toiminta painottuu vahvasti valtakunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten ennalta estämiseen, kun taas esitutkinnan suorittaminen muodostaa vain toiminnan vähäisen osan.

### 8.1.3 Toimivaltuudet

SÄPO:n ollessa osa poliisia se käyttää toiminnassaan poliisin toimivaltuuksia. Vakavien rikosten ennalta estämisessä käytettävistä salaisista teknisistä pakkokeinoista säädetään vuoden 2007 ns. ennaltaestämislaissa (Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott), jota soveltaa pääasiassa SÄPO. Lisäksi säännöksiä ennalta estävistä tiedonhankintakeinoista ja niiden edellytyksistä sisältyy lakiin erityisesti ulkomaalaisvalvonnasta (Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll). Rikosten selvittämisessä käytössä olevista salaisista teknisistä pakkokeinoista säädetään oikeudenkäymiskaassa (Rättegångsbalk (1942:740)) ja sen soveltamisalaa SÄPO:n toimialalla laajentavassa vuoden 2008 ns. tutkintalaissa (Lag (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott). Tietolähdetoiminnasta tai peitetoiminnasta ei ole Ruotsissa nimenomaisia säännöksiä, joskin niistä säätämistä on ehdotettu (ks. SOU 2010:103). Nykytilanteessa tietolähdet ja peitetoimintaa harjoitetaan joustavasti.

SÄPO:lla on sekä liikkuvia että asemamaihin pysyvästi sijoitettuja yhdyshenkilöitä Euroopassa ja Euroopan ulkopuolella. Yhdyshenkilöiden tehtävänä on luoda ja ylläpitää yhteyksiä asemamaissaan toimiviin tiedustelu- ja turvallisuuspalveluihin. SÄPO:lla tai sen yhdyshenkilöillä ei ole nimenomaisesti säädettyjä ulkomaantiedonhankintatoimivaltuuksia.

### 8.1.4 Ruotsin ulkomaantiedustelu ja sen yhteistyö SÄPO:n kanssa

Ruotsin ulkoisena tiedustelupalveluna toimii *Sotilaallinen tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu (Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, MUST)*, joka on osa

puolustusvoimia ja toimii puolustusministeriön alaisuudessa. Se saa toimeksiantonsa valtioneuvostolta, valtioneuvoston kanslialta ja puolustusvoimilta. Puolustus-tiedustelutoiminnasta annetun lain (Lag (2000:130) om försvarsunderrättelse-verksamhet) mukaan tiedustelutoimintaa harjoitetaan Ruotsin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliitiikan tueksi, Ruotsiin kohdistuvien uhkien kartoittamiseksi ja Ruotsin kansainväliseen turvallisuusyhteistyöhön osallistumisen tukemiseksi. Tiedustelutoiminta saa koskea vain ulkomaisia olosuhteita.

Hallitus päättää tiedustelutoiminnan yleisestä kohdentamisesta. Hallituksen erikseen nimeämät viranomaiset voivat antaa hallituksen päättämän yleisen kohdentamisen puitteissa tiedustelutoiminnan tarkempaa kohdentamista koskevia toimeksiantoja. Tiedustelutiedon hankintaa toteutetaan sekä elektronisesti että henkilötiedon-hankintana ja niin avoimista kuin suljetuista lähteistä. Hankitut tiedustelutiedot raportoidaan toimeksiannon antaneelle taholle sekä niille mahdollisille muille viranomaisille, joita tiedot koskevat.

Puolustustiedustelutoiminnasta annetun lain mukaan puolustustiedustelutoiminnassa ei saa ryhtyä toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on suorittaa poliisille tai muulle rikostorjuntaviranomaiselle säädettyjä rikostorjunnallisia tehtäviä. Lain esitöiden (Prop 2000:25) mukaan tällä tarkoitetaan sitä, ettei tiedustelutoiminnassa saada käyttää muuta lainsäädäntöä kiertäen sellaisia esitutkinta- tai pakkokeinotoimivaltuuksia, joiden käyttöalasta ja käytön edellytyksistä säädetään oikeudenkäymiskaassa ja esimerkiksi poliisilaissa (Polislag (1984:387)). Toisaalta tiedustelutoiminnalla saadaan antaa tukea rikostorjuntaviranomaisille (Puolustustiedustelutoiminnasta annetun lain 4 §:n 2 momentti: "om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får dock de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet"). Puolustustiedustelutoiminnasta annetun lain esitöissä (Prop 2006/07:63) todetaan tältä osin, että SÄPO:n toiminta on nykyisin monilta osin tiedustelupalvelunomaista ja suuntautuu myös ulkomailla harjoitettavaa Ruotsin turvallisuutta vaarantavaa toimintaa koskevien tietojen hankintaan. Tämän tehtävänsä puitteissa SÄPO:n on voitava hyödyntää myös puolustustiedustelutoiminnasta vastaavien viranomaisten tiedonhankintakapasiteettia.

MUST:in lisäksi Ruotsissa on signaalitiedustelun harjoittamisen tehtäväkseen saanut puolustusministeriön alainen siviiliviranomainen *Puolustusvoimien radiolaitos (Försvarets radioanstalt, FRA)*, jonka tehtävistä ja velvollisuudesta toteuttaa muun muassa SÄPO:n antamia toimeksiantoja säädetään laissa signaalitiedustelusta puolustustiedustelutoiminnassa (Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunder-rättelseverksamhet).

### **8.1.5 Parlamentaarinen valvonta**

Ruotsissa ei ole sellaista parlamentaarista erityisvalvontaelintä, jonka yksinomaiseksi tai nimenomaiseksi tehtäväksi olisi osoitettu SÄPO:n toiminnan valvonta. Eräät valtiopäivien valiokunnat kuitenkin valvovat SÄPO:a toimialaansa kuuluvien kysymysten osalta.

Valtiopäivien valiokunnista SÄPO:n toimintaan kohdistuvaa valvontaa suorittavat pääasiassa Oikeusvaliokunta (*Justitieutskottet*) ja Perustuslakivaliokunta (*Konstitutionsutskottet*). Näistä Oikeusvaliokunnan rooli SÄPO:n valvonnassa on keskeisempi. Oikeusvaliokunta, joka koostuu 17 kansanedustajajäsenestä ja heijastelee koostumukseltaan valtiopäivien poliittisia voimasuhteita, valvoo SÄPO:n toimintastrategioita, toiminnan yleistä suuntautumista ja määrärahojen käyttöä. Vaikka valiokunnalla on valvontatoimessaan periaatteessa rajoittamaton SÄPO:n toimintaa koskeva tiedonsaantioikeus, se ei valvo turvallisuuspoliisin yksittäisiä tiedonhankintaoperaatiota. Sekä Oikeusvaliokunta että Perustuslakivaliokunta voivat kuulla todistajia (ei kuitenkaan valan tai totuusvakuutuksen velvoittamina) tutkiessaan väitteitä väärinkäytöksistä SÄPO:n toiminnassa.

### 8.1.6 Laillisuusvalvonta

SÄPO:n toiminnan ulkoista laillisuusvalvontaa harjoittavia tahoja ovat oikeusasiamies, oikeuskansleri, tietosuojaviranomainen (Datainspektionen) ja *Turvallisuus- ja yksityisyydensuojalautakunta* (*Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, SAKINT*). Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin suorittama valvonta on yleistä laillisuusvalvontaa eikä sen puitteissa käsitellä yleensä operatiivisen päätöksenteon alaan kuuluvia kysymyksiä. SAKINT valvoo rikostorjuntaviranomaisten, muun muassa SÄPO:n, suorittamaa henkilötietojen käsittelyä sekä salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käyttöä. SAKINT:illa on oikeus saada valvontatehtävänsä hoitamista varten tarvitsemansa tiedot SÄPO:lta sekä suorittaa SÄPO:n toimintaan kohdistuvia tarkastuksia ja katselmuksia. Tarkastuksia voidaan suorittaa omasta aloitteesta tai yksittäisten rekisteröityjen pyynnöstä. SAKINT:in jäsenet nimittää hallitus enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla virassa olevia tai entisiä tuomareita taikka omata tätä vastaava oikeudellinen asiantuntemus. Muut jäsenet nimitetään sellaisten henkilöiden keskuudesta, jotka valtiopäivillä edustettuina ovat puolueet ovat asettaneet ehdolle. Kokoonpanonsa osalta SAKINT:ia voidaan siten pitää eräänlaisena puoliparlamentaarisena elimenä.

Hallinnon sisäisesti SÄPO:n toiminnan lainmukaisuutta valvoo RPS. Ruotsin poliisiorganisaation vireillä olevaan uudistukseen liittyen parlamentaarinen poliisikomitea on esittänyt (SOU 2012:13 ja SOU 2013:42), että Ruotsiin perustettaisiin uusi riippumaton *Poliisin valvontaviranomainen* (*Tillsynsmyndigheten för polisen*), joka ottaisi vastatakseen poliisin laillisuusvalvonnasta. Valvontaviranomainen korvaisi nykyisen SAKINT:in. SÄPO:n kohdistuvan laillisuusvalvonnan osalta valvontaviranomainen ottaisi hoitaakseen myös sen valvonnan, jota RPS SÄPO:n esimiesvirastona nykyisin suorittaa. Komitea selvittää saamansa jatkotoimeksiannon mukaisesti parhaillaan kootusti poliisin ja rikosseuraamusalan (Kriminalvården) valvontaa.

## 8.2 Norja

### 8.2.1 Hallinnollinen asema

Norjan *Poliisin tiedustelupalvelu (Politiets sikkerhetstjeneste, PST)* on suoraan oikeusministeriön alaisuudessa toimiva valtakunnallinen poliisiyksikkö. PST:n johtosääntö (Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste, FOR-2005-08-19-920) asettaa PST:lle velvollisuuden raportoida oikeusministeriölle kaikista toimialansa merkittävistä tapahtumista ja kehityksistä.

PST ei ole *Poliisihallituksen (Politidirektoratet)* alainen, mutta sen toiminta rahoitetaan samalta määrärahamomentilta kuin muunkin poliisin toiminta. Oslossa sijaitsevan PST:n keskusyksikön ohella PST koostuu 26 aluetoimistosta. Aluetoimistot eivät ole hallinnollisesti PST:n keskusyksikön, vaan sen poliisipiirin päällikön, jonka alueella ne toimivat, alaisia. Poliisipäälliköt myöntävät pääosan aluetoimistojen määrärahoista.

Oikeusministeriön Norjan heinäkuun 2011 terrori-iskujen jälkeen asettama ns. Traavikin komitea on marraskuussa 2012 julkaistussa mietinnössään esittänyt muutoksia PST:n johtamisjärjestelmiin. Komitea toteaa, että oikeusministeriön PST:hen kohdistama ohjaus rajoittuu nykyisin lähinnä laillisuusvalvontaan sekä budjetti- ja tulosoajukseen, kun siinä tulisi keskittyä pidemmän aikavälin strategisiin kehittämiskysymyksiin. Komitea suosittaa, että PST säilyy vastaisuudessa oikeusministeriön alaisuudessa, mutta esittää, että PST:n toimintaa varten luotaisiin oma momenttinsa valtion tulo- ja menoarvioon. Alueyksiköiden osalta komitea esittää, että ne saatetaan PST:n päällikön käskyvallan, mukaan lukien budjettivallan, alaisuuteen.

### 8.2.2 Tehtävät

PST:n tehtävät ja toimiala on säännelty poliisilaille (Lov om politiet, LOV-1995-08-04-53) ja edellä mainitulla asetustasoisella PST:n johtosäännöllä. Näiden mukaan PST:n tehtävänä on ennalta estää ja tutkia valtiopetokselliset rikokset, laitton tiedustelu-toiminta, joukkotuhoaseiden levittämiseen liittyvä toiminta, strategisten tuotteiden maastavientiin liittyvä toiminta, poliittisesti motivoitunut väkivallanteot sekä terrorismirikokset. Lisäksi PST vastaa valtiojohdon turvavartioinnista. PST suorittaa laajasti toimialaansa kuuluvien rikosten esitutkintaa, mutta poliittisesti motivoitujen väkivallanteokojen ja terrorismirikosten osalta myös muu poliisi voi suorittaa esitutkinnan.

PST:n tehtävä on ensisijaisesti ennalta estävä. Johtosääntönsä mukaan sen tulee suoranaisten rikostorjuntatehtäviensä ohella laatia omasta tai oikeusministeriön aloitteesta uhka-arvioita sekä antaa toimialaansa kuuluvia ohjeita ja neuvoja viranomaisille sekä yksityisille yhteisöille ja henkilöille. PST:n tulee avustaa valtion viranomaisia ja kriittisestä infrastruktuurista vastaavia tahoja niiden turvallisuutta parantavien toimenpiteiden toteuttamisessa.

### **8.2.3 Toimivaltuudet**

PST:n käytössä olevia salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat säännökset sisältyvät poliisilakiin ja salaisia pakkokeinoja koskevat säännökset oikeudenkäynneistä rikosasioissa annettuun lakiin (Lov om rettegångsmåter i straffesaker, LOV-1981-05-22-25). Salaisen tiedonhankintakeinon tai pakkokeinon käyttöä koskevan päätöksen tekee Norjassa aina tuomari. Tietolähdetoimintaa ja peitetoimintaa ei lueta sellaisiksi salaisiksi tiedonhankintakeinoiksi, jotka tarvitsisivat tuekseen nimenomaista toimivaltuussääntelyä. Norjassa vallitsevan näkemyksen mukaan tietolähdetoiminnassa ja peitetoiminnassa on kyse poliisin työmenetelmistä, joita voidaan rikosten ennalta estämisessä käyttää vapaasti, poliisilaissa säädetty suhteellisuusperiaate kuitenkin huomioiden (NOU 2004:6). PST:llä ei ole nimenomaisesti säädettyjä ulkomaantoimivaltuuksia.

### **8.2.4 Norjan ulkomaantiedustelu ja sen yhteistyö PST:n kanssa**

Norjassa ulkomaantiedustelutoimintaa suorittaa erillinen sotilas- ja siviilitiedustelupalvelu, puolustusministeriön alainen Tiedustelupalvelu (Efterretningstjenesten, E-tjenesten). E-tjenesten toiminnasta annetun lain (Lov om Efterretningstjenesten, LOV-1998-03-20-11) mukaan E-tjenesten tehtävänä on kerätä, muokata ja analysoida vieraita valtioita, järjestöjä ja yksilöitä koskevia sellaisia tietoja, joilla saattaa olla vaikutusta Norjan etuihin. Toiminnastaan annetun lain mukaan E-tjenesten ei saa Norjan alueella valvoa Norjan kansalaisia tai norjalaisia oikeushenkilöitä taikka kerätä salaisesti tietoa heistä tai niistä. Kielto ei ole kuitenkaan poikkeukseton. E-tjenesten toiminnasta annetun asetuksen (Instruks om Efterretningstjenesten, FOR-2001-08-31-1012) mukaan Norjan alueella saadaan nimittäin valvoa sellaisten norjalaisten tahojen toimintaa, jotka harjoittavat vakoilua tai luvaton tiedustelutoimintaa vieraan valtion lukuun. Norjan kansalaisia ja norjalaisia oikeushenkilöitä koskevat tiedot saadaan tallettaa E-tjenesten tietojärjestelmiin sikäli kun tiedoilla on suora yhteys sen seuraamiin ilmiöihin. Vaikka tällaista yhteyttä ja siitä seuraavaa talletusoikeutta ei olisikaan, saa E-tjenesten välittää tiedot varsin vapaasti toimivaltaiselle viranomaiselle, esimerkiksi PST:lle.

E-tjenesten ja PST:n välillä harjoitettavasta yhteistoiminnasta on annettu oma asetuksensa (Instruks om samarbeidet mellom Efterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste, FOR-2006-10-13-1151). Asetuksen tarkoituksena on edistää osapuolten välistä yhteistyötä niiden toimialoilla, myötävaikuttaa siihen, että osapuolet voimavarojaan yhdistämällä, tietoja vaihtamalla ja tehtäviä jakamalla kykenevät vastaamaan tehokkaasti uhkiin ja turvallisuusympäristön haasteisiin, edistää osapuolten toiminnan yhteen sovittamista sekä varmistaa vastuusuhteiden ja yhteistoimintamenetelmien selkeys osapuolten välillä. Yhteistyön tulee koskea erityisesti terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen ja laittoman tiedustelutoiminnan torjuntaa. Osapuolten tulee antaa näillä toimialoilla apua toisilleen niin konkreettisten tiedonhankintaoperaatioiden toteuttamisessa ja operatiivisten tietojen vaihtamisessa kuin strategisten tietojen analysoinnissa ja uhka-arvioinnissa. Yhteistyön edellytyksenä on, että osapuolet noudattavat omista toimivaltuuksistaan annettuja säännöksiä. Asetus velvoittaa osapuolet myös sovittamaan keskenään yhteen sen yhteistyön, jota

ne harjoittavat muiden maiden turvallisuuspalvelu- ja tiedustelupalveluviranomaisten kanssa.

## 8.2.5 Parlamentaarisena valvonta

PST:n ja E-tjenesten yhteisenä parlamentaarisen erityisvalvontaelimenä toimii ns. *EOS-valiokunta (Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste)*. Valiokunnan seitsemän jäsentä nimitetään viideksi vuodeksi kerrallaan suurkäräjien täysistunnossa ja kokoonpanon tulee heijastella suurkäräjien poliittisia voimasuhteita. Valiokunta raportoi vuosittain suurkäräjille ja voi ottaa siltä vastaan selvitystoimeksiantoja. Valiokunnan suorittamaa valvontaa ei voida tästä huolimatta pitää varsinaisena parlamentaarisen valvontana, sillä valiokunnan toiminta on suoraan lain nojalla tapahtuvana suurkäräjistä riippumaton eikä valiokunnan jäseniksi voida - suurkäräjien nimitysvallasta huolimatta - valita istuvia kansanedustajia.

Parlamentarisesta kytkennästä huolimatta EOS-valiokunta käsittelee asioita, jotka voidaan lukea laillisuusvalvonnan alaan kuuluviksi. Valiokunnan tehtävänä on ehkäistä ja selvittää yksittäisiin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvia oikeudenloukkauksia PST:n ja E-tjenesten toiminnassa sekä valvoa sitä, että PST ja E-tjenesten noudattavat suhteellisuusperiaatetta, kunnioittavat ihmisoikeuksia ja harjoittavat toimintaansa lakien ja asetusten säätämässä puitteissa. Valiokunnalla on rajoittamaton pääsy PST:n asiakirjoihin ja rekistereihin, ja se voi suorittaa katselmuksia PST:n tiloissa. Valiokunta käsittelee yksittäisten henkilöiden ja yhteisöjen PST:n toiminnasta tekemiä kanteluita ja antaa niiden johdosta ratkaisunsa. Velvollisuus saapua valiokunnan kuultavaksi on rajoittamaton.

## 8.2.6 Laillisuusvalvonta

PST:n tulosoajuksesta vastaavan oikeusministeriön poliisiosaston tehtäviin kuuluu myös PST:n toiminnan lainmukaisuuden valvonta. Jälkikäteisiä laillisuusvalvontatehtäviä kuuluu myös valtakunnansyyttäjän alaisuudessa toimivalle *Poliisiasiain erityisyksikölle (Spesialenheten for politisaker)*, joka vastaa poliisin henkilöstöön kohdistuvien väärinkäytösväitteiden ja rikosilmoitusten tutkinnasta ja niihin liittyvistä syytetoimista.

## 8.3 Tanska

### 8.3.1 Hallinnollinen asema

Tanskan *Poliisin tiedustelupalvelu (Politiets efterretningstjeneste, PET)* on hallinnollisesti *Poliisihallituksen (Rigspolitiet)* osasto. Poliisihallitusta johtavalla poliisiylijohtajalla ei kuitenkaan ole käytännössä määräysvaltaa suhteessa PET:hen, vaan PET:n päällikkö vastaa toiminnasta suoraan oikeusministeriölle. PET:n päällikön velvollisuutena on pitää oikeusministeriä jatkuvasti tietoisena kaikista valtakunnan turvallisuuden ja PET:n toiminnan kannalta merkityksellisistä olosuhteista.

### 8.3.2 Tehtävät

PET:n toiminnasta annettiin vuoden 2013 kesällä uusi laki (Lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), 604/2013) viraston toimintaa aiemmin yksin säädelleen asetustasoisen johtosäännön (Justitsministeriets instruks til chefen for Politiets Efterretningstjeneste) lisäksi. Laki määrittelee PET:n tehtäväksi muun muassa ennalta estää, tutkia ja torjua valtion itsenäisyyteen, turvallisuuteen, perustuslakiin ja ylimpään johtoon kohdistuvat rikokset sekä kansallista ja kansainvälistä yhteiskuntajärjestystä vaarantavat rikokset, laatia toimialansa uhka-arvioita, avustaa avointa poliisia toimialaansa kuuluvissa asioissa, suojata henkilöitä, yhteisöjä ja viranomaisia sekä toimia kansallisena turvallisuusviranomaisena (NSA). Käytännössä PET:n päätoimialat ovat laittoman tiedustelutoiminnan torjunta, terrorismintorjunta ja ääriliikkeiden laittoman toiminnan torjunta. PET:n tehtävänä on myös avustaa etenkin pääkaupunkiseudun ulkopuolella muuta poliisia järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Lisäksi PET vastaa valtiojohton turvavartiointista. PET:n toimintastrategia korostaa toiminnan ennakoivaa luonnetta. Tavoitteena on tunnistaa, analysoida ja ehkäistä PET:n suojaamiin oikeushyviin kohdistuvat uhat ennen niiden kehittymistä rikoksen asteelle.

### 8.3.3 Toimivaltuudet

PET-lain 3 §:n mukaan virastolla on laaja tiedonhankintamandaatti: PET saa kerätä ja hankkia kaikkia sellaisia tietoja, joilla voi olla merkitystä sen toiminnalle. Salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinojen käytöstä määrätään oikeudenkäyntilaissa (Lov om rettens pleje, 1139/2013), mutta säännökset koskevat ensisijaisesti teknisiä tiedonhankintakeinoja. Esimerkiksi peitetöiminnasta ja tietolähdetoiminnasta ei ole säännöksiä, vaan niissä katsotaan olevan kyseessä poliisin työmenetelmät, joita voidaan käyttää tarveharkintaan perustuen. Peitetöiminnassa voidaan käyttää siviilihenkilöitä. Todisteprovokaatio tiedonhankintakeinona on säännelty oikeudenkäymiskaassa.

PET:n ulkomaantoiminnasta ei ole nimenomaisia säännöksiä, mutta PET-lain esitöiden mukaan PET:llä katsotaan olevan oikeus toteuttaa yhteisiä tietolähdeoperaatioita Puolustusvoimien tiedustelupalvelun tai ulkomaisten tiedustelupalveluiden kanssa niin Tanskassa kuin ulkomailla. Tietolähteitä voidaan myös lähettää Tanskasta ulkomaille tehtävänä kerätä PET:n toimialaan kuuluvaa tietoa.

### 8.3.4 Tanskan ulkomaantiedustelu ja sen yhteistyö PET:n kanssa

Tanskassa on PET:n ohella puolustusministeriön alainen, siviiliviranomaisena toimiva ulkoinen tiedustelupalvelu, *Puolustusvoimien tiedustelupalvelu (Forsvarets efterretningstjeneste, FE)*. FE:n tehtäviä ja toimintaa säännellään vuonna 2013 annetulla Puolustusvoimien tiedustelupalvelua koskevalla lailla (Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), 602/2013), joka korvasi ns. puolustuslakiin (Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v., 122/2011) sisältyneen varsin suppean aiemman sääntelyn. FE:n lakisääteisinä tehtävinä on luoda tiedustelullinen perusta Tanskan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle, auttaa ehkäisemään ja torjumaan



Tanskaan ja Tanskan etuihin kohdistuvia uhkia, ja näissä tarkoituksissa kerätä, työstää ja analysoida ulkomaisia suhteita koskevia tietoja, joilla on merkitystä Tanskalle ja Tanskan eduille ulkomailla, sekä raportoida niistä. FE:llä on velvollisuus informoida puolustusministeriötä olosuhteista, joilla on merkitystä Tanskalle ja sen eduille, sekä FE:n tehtäväkenttään vaikuttavista olosuhteista ja seikoista.

FE-lain toimivaltuussääntely on suppeaa. FE saa kerätä tietoja, joilla saattaa olla merkitystä sen tiedustelutoiminnalle. Ulkomaisten olosuhteisiin kohdistuvia tiedonhankintatehtäviä hoitaessaan se saa kerätä tietoja myös Tanskan kansalaisista ja tanskalaisista oikeushenkilöistä sekä maassa oleskelevista ulkomaalaisista. Tiedonhankinta voi tapahtua niin teknisin tiedonhankintamenetelmin kuin henkilötiedonhankintana.

FE-laki sallii FE:n luovuttaa PET:lle henkilö- ja muita tietoja, jos tietojen luovuttamisella voi olla merkitystä FE:n ja PET:n tehtävien suorittamiselle. PET-lain mukaan PET:llä on vastaava oikeus luovuttaa tietoja FE:lle. Lakien esitöiden mukaan tarkoituksena on, ettei osapuolten tarvitsisi jokaisen yksittäisen tiedonluovutustapahtuman yhteydessä arvioida erikseen sitä, onko tiedonluovutus välttämätön. PET- ja FE-lakien säätämistä esittäneen mietinnön (Betaenkning om PET og FE 1529/2012) mukaan PET:n ja FE:n tehtävät ovat niin läheisesti toisiinsa sidoksissa, että tietojen luovuttaminen niiden välillä on pitkälti rinnastettavissa viranomaisen sisäiseen tietojen luovuttamiseen.

Edellä mainitun PET:n asetustason johtosäännön mukaan PET:n tulee jokaisen sille kuuluvan operatiivisen tiedonhankintatehtävän yhteydessä arvioida, tulisiko tehtävän suorittamisessa hyödyntää FE:n erityistä tiedonhankintakapasiteettia. Tiedonhankintapyyntönsä PET:n on tehtävä toimivaltuuksiaan sääntelevän lainsäädännön puitteissa, eikä pyyntöjen avulla saada kiertää esimerkiksi oikeudenkäyntilain säännöksiä salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksistä.

PET-lain esitöiden mukaan PET tekee FE:n, ulkomaisten tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden sekä muiden ulkomaisten viranomaisten kanssa yhteistyötä paitsi vaihtamalla operatiivisia tiedustelutietoja ja strategisia uhka-arvioita myös toteuttamalla yhteisiä tiedonhankintaoperaatioita. PET- ja FE-lakien säätämistä esittäneen mietinnön mukaan PET on puolustusvoimien ja ulkoasiainministeriön ohella FE:n ulkomaantiedonhankinnan tärkein käyttäjätaho. FE:n ulkomaantiedonhankinnan keskeisenä käyttäjätahona on lisäksi PET:n alaisuudessa hallinnollisesti toimiva *Terrorismianalysikeskus (Center for Terrorismanalyse, CTA)*, jolle FE voi luovuttaa operatiivisia tietojaan myös suoraan. CTA:n toimintaan on komennettu henkilöstöä paitsi PET:stä myös FE:stä, ulkoasiainministeriöstä ja valmiusviranomaisesta (Beredskapsstyrelsen).

### 8.3.5 Parlamentaarisena valvontana

PET:n ja FE:n yhteisenä parlamentaarisen erityisvalvontaelimenä toimii kansankäräjien *Tiedustelupalveluvaliokunta (Udvalg vedrorende Efterretningstjenesterne)*. Valiokunta koostuu viidestä kansanedustajajäsenestä, jotka kuuluvat kansankäräjien puhemiehistössä edustettuina oleviin puolueisiin. Hallituksen tulee informoida valiokuntaa PET:n ja FE:n toiminnalle osoittamista suuntaviivoista

sekä sellaisista turvallisuuteen liittyvistä tai ulkopoliitikan alaan kuuluvista kysymyksistä, joilla on merkitystä PET:n ja FE:n toiminnan kannalta. Vaikka valiokunnan informoimisesta vastaa hallitus, voi valiokunta pyytää oikeusministeriltä tai puolustusministeriltä, että PET:n ja FE:n johtajat ovat saapuvilla sen kokouksissa vastaamassa mahdollisiin kysymyksiin. Olennaisten uusien tehtävien antaminen PET:lle ja FE:lle edellyttää, että tehtävät on ensin käsitelty valiokunnassa.

### 8.3.6 Laillisuusvalvonta

PET:n ja FE:n toiminnan lainmukaisuuden valvontaa varten perustettiin vuonna 2013 uusi riippumaton valvontaviranomainen, *Tiedustelupalveluvalvonta (Tilsynet med Efterretningstjenesterne)*. Valvontaviranomaisessa on viisi jäsentä, jotka oikeusministeri nimittää neljän vuoden toimikaudeksi neuvoteltuaan nimityksistä puolustusministerin kanssa. Valvontaviranomaisen puheenjohtajan tulee olla virassa toimiva tuomari.

Valvontaviranomaisen keskeisenä tehtävänä on valvoa henkilötietojen käsittelyn ja rekisterinpidon lainmukaisuutta PET:n ja FE:n toiminnassa. Se voi ottaa henkilötietojen käsittelyä koskevan asian tutkittavakseen joko omasta aloitteestaan tai rekisteröidyn pyynnöstä. Se voi suorittaa tarkastuksia ja katselmuksia PET:n ja FE:n tiloissa ja sillä on niiden henkilörekistereihin sekä niiden palveluksessa oleviin virkamiehiin kohdistuva rajoittamaton tiedonsaantioikeus.

Valvontaviranomaisella on velvollisuus informoida oikeusministeriä ja puolustusministeriä sellaisista olosuhteista PET:n ja FE:n toiminnassa, joista näiden tulisi valvontaviranomaisen näkemyksen mukaan olla tietoisia. Valvontaviranomainen voi antaa FE:lle ja PET:lle kehotuksen korjata virheelliseksi havaitsemansa menettelyt henkilötietojen käsittelyssä. Jos PET ja FE päättävät poikkeuksellisesti olla noudattamatta kehotusta, siirtyä asia oikeusministerin tai puolustusministerin ratkaistavaksi.

Valvontaviranomainen antaa selonteon toiminnastaan vuosittain oikeusministerille ja puolustusministerille. Hallitus esittelee selonteon kansankäräjien Tiedustelupalveluvaliokunnalle. Hallitus informoi Tiedustelupalveluvaliokuntaa myös tapauksista, joissa valvontaviranomaisen PET:lle tai FE:lle antamat kehotukset korjata virheellisiksi arvioituja menettelyitä eivät ole johtaneet kehotuksen mukaisiin toimenpiteisiin.

PET:n ja muun poliisin toimintaa koskevat kantelut ja rikosilmoitukset tutkii *Riippumaton poliisivalitusviranomainen (Den Uafhængige Politiklagemyndighed)*, joka on toiminnallisesti ja organisatorisesti riippumaton niin poliisista kuin syyttäjälaitoksesta.

## 8.4 Alankomaat

### 8.4.1 Hallinnollinen asema

Alankomaat ei ole järjestänyt valtakunnan turvallisuutta ylläpitävää toimintaa turvallisuuspoliisimallin mukaisesti, vaan tehtävästä vastaa siviiliviranomaisena toimiva *Yleinen tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst,*

AIVD). Nimensä mukaisesti AIVD toimii sekä ulkoisena tiedustelupalveluna että kotimaanturvallisuuspalveluna. Kun AIVD ei ole poliisiyksikkö, sillä ei ole poliisi-toimivaltuuksia eikä rikostutkintatehtäviä, vaan sen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään omassa laissaan (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002). AIVD:n ohella laki sääntelee *Sotilaallisen tiedustelu- ja turvallisuuspalvelun (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, MIVD)* toimintaa.

AIVD toimii sisäministerin ohjauksessa. Ministerillä on oikeus antaa täsmäntävää sääntelyä AIVD:n organisaatiosta, työmenetelmistä ja johtamisesta. Sisäministeri neuvottelee säännöllisesti MIVD:in toimintaa ohjaavan puolustusministerin kanssa tiedustelu- ja turvallisuuspalveluita koskevista politiikoista sekä niiden yhteensovittamisesta. Neuvotteluihin osallistuu pääministeriltä, yleisistä asioista vastaavalta ministeriltä ja muilta ministereiltä ohjeensa saava hallituksen koordinaattori. Koordinaattorilla on toimeksiantajiinsa kohdistuva raportointivelvollisuus ja rajoittamaton oikeus saada tietoja tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden toiminnasta.

## 8.4.2 Tehtävät

AIVD:n lakisääteisenä tehtävänä on hankkia tietoa järjestöistä ja henkilöistä, joiden voidaan tavoitteidensa tai toimintansa vuoksi vakavasti epäillä muodostavan uhan demokraattisen oikeusjärjestyksen olemassaololle, valtion turvallisuudelle tai muille valtion elintärkeille eduille, tehdä turvallisuusselvityksiä, edistää toimia, joilla voidaan suojata demokraattista oikeusjärjestelmää, valtion turvallisuutta ja muita valtion elintärkeitä etuja, tehdä muihin valtioihin liittyviä tutkimuksia pääministerin, yleisistä asioista vastaavan ministerin sekä muiden asianomaisten ministerien määräämistä aiheista sekä laatia sisä- ja oikeusministereiden yhteisestä pyynnöstä uhka- ja riskiarvioita tiettyjen henkilöiden, omaisuuden ja palveluiden suojelemiseksi.

## 8.4.3 Toimivaltuudet

AIVD:n salaiset tiedonhankintatoimivaltuudet luetellaan tiedustelu- ja turvallisuuspalvelulain 20 - 30 §:ssä. Toimivaltuudet koskevat mm. tarkkailua, teknistä tarkkailua, peitetoimintaa, peiteyhteisöjen perustamista, tietolähteiden ohjattua käyttöä, salaisia etsintöjä, postilähetysten salaista avaamista, tietoteknisiin ympäristöihin tunkeutumista esim. salauksen purkamalla sekä telekuuntelua.

Edellytyksenä tiedonhankintatoimivaltuuksien käytölle on, että tämä on välttämätöntä AIVD:lle säädetyn tehtävän - ei kuitenkaan turvallisuus selvitys- tai suojaamistehtävän - suorittamiseksi. Toimivaltuuksien käyttöä koskevat mm. viimesijaisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja suhteellisuusperiaate. Päätökset tiedonhankintakeinojen käytöstä tekee pääsääntöisesti sisäministeri.

## 8.4.4 AIVD:n ja MIVD:n välinen yhteistyö

MIVD:n tehtävät ja tiedonhankintatoimivaltuudet omalla toimialallaan ovat samankaltaiset kuin AIVD:n omalla toimialallaan. AIVD:llä ja MIVD:llä on velvoite tukea toisiaan vaihtamalla hankkimiaan tietoja sekä avustamalla toistensa tiedonhankinta-

operaatioissa. Lisäksi AIVD:llä ja MIVD:llä on oikeus avustaa muiden valtioiden tiedustelu- ja turvallisuuspalveluita niiden tiedonhankintaoperaatioiden toteuttamisessa niin Alankomaissa kuin ulkomailla.

#### 8.4.5 Parlamentaarinen valvonta

Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluita valvovana parlamentaarisenä erityisvalvontaelimenä toimii edustajainhuoneen (parlamentin alahuone) *Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluvaliokunta (Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten)*. Nelijäseninen valiokunta koostuu suurimpien edustajainhuoneessa edustettuina olevien puolueiden puheenjohtajista. Valiokunnalla on edustajainhuoneen muista valiokunnista poiketen oikeus käsitellä valtiosalaisuuksia. Sillä on tiedustelu- ja turvallisuuspalveluihin kohdistuva rajoittamaton tiedonsaantioikeus ja se voi tarvittaessa järjestää kuulemistilaisuuksia ja katselmuksia. Valiokunnan valvonta kohdistuu periaatteessa niin tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden yksittäisiin operaatioihin kuin niiden harjoittaman toiminnan tehokkuuteen, tarkoituksenmukaisuuteen ja lainmukaisuuteen sekä toiminnan budjettiin. Valiokunta voi myös käsitellä tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden toiminnasta tehtyjä kanteluja. Valiokunta raportoi havainnoistaan säännönmukaisesti edustajainhuoneelle ja antaa sille vuosittaisen selonteon toiminnastaan. Raporteista laaditaan tarpeen mukaan sekä julkinen että salassa pidettävä versio.

Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluvaliokunnan ohella AIVD:n parlamentaarista valvontaa harjoittaa edustajainhuoneen *Sisäasiainvaliokunta (Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken)*. Sisäasiainvaliokunnan istunnot ovat julkisia eikä valiokunnalla ole oikeus käsitellä valtiosalaisuuksiksi luokiteltavia tietoja. Sisäasiainvaliokunnan valvontatehtävä on tästä huolimatta ensisijainen suhteessa Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluvaliokunnan valvontatehtävään, sillä tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden toimintaa koskevat asiat ohjataan Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluvaliokuntaan vain siinä tapauksessa, ettei niitä voida käsitellä julkisesti.

#### 8.4.6 Laillisuusvalvonta

Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta vastaa kolmijäseninen riippumaton Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden valvontakomitea (*Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*). Valvontakomitean jäsenet valitsee pääministeristä, sisäministeristä ja puolustusministeristä koostuva ministeriryhmä edustajainhuoneen esittämästä ehdokaslistasta. Jäsenten toimikausi on kuusi vuotta ja kahdella heistä tulee olla oikeustieteellinen jatkotutkinto. Valvontakomitealla on pysyvä sihteeristö, joka koostuu pääsihteeristä ja viidestä tutkijasta.

Valvontakomitean keskeisimpänä tehtävänä on suorittaa tarkastuksia ja tutkintaa sen valvomiseksi, että tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut noudattavat toiminnastaan annettua lakia muun muassa salaisten tiedonhankintakeinojen käytön ja henkilötietojen käsittelyn osalta. Valvontakomitean toisena tehtävänä on antaa tiedustelu- ja turvallisuuspalveluita koskevia neuvoja ja suosituksia niiden toiminnasta vastuullisille

ministereille. Valvontakomitean kolmantena tehtävänä on käsitellä ja tutkia tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden toiminnasta tehtyjä kanteluita. Valvontakomitea antaa kantelun ratkaisemista koskevan ehdotuksensa vastuuministerille. Ehdotus ei ole ministeriä sitova. Jos kantelija on tyytymätön ministerin asiassa tekemään ratkaisuun, hän voi valittaa siitä oikeusasiamiehelle.

Valvontakomitealla on rajoittamaton pääsy tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden tietoihin ja rekistereihin. Se voi kuulla tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden työntekijöitä ja todistajia valan tai totuusvakuutuksen velvoittamina sekä kutsua kuultavakseen asiantuntijatodistajia.

Valvontakomitea laatii suorittamistaan tarkastuksista ja tutkimuksista tutkintaraportteja, joiden tulee sisältää julkinen osuus. Raportit toimitetaan asianomaiselle vastuuministerille kommentointia varten, jonka jälkeen ministeri esittelee niiden julkisen osan parlamentin molemmille kamareille. Raporttien mahdollisesti sisältämät salassa pidettävät osat käsitellään edustajainhuoneen Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluvaliokunnan suljetussa istunnossa.

## 9 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden toimialalla

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut viime vuosikymmeninä lukuisissa ratkaisuissa kantaa kansallisten turvallisuuspoliisi-, turvallisuuspalvelu- ja tiedustelupalveluviranomaisten toimintaan. Merkitystä on erityisesti ratkaisuilla, jotka koskevat salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöä, menetelmien käytön valvontaa sekä salaisen tiedonhankinnan kohdehenkilön oikeussuojakeinoja. Ratkaisut koskevat ensi sijassa EIS 8 artiklan mukaisen yksityiselämän suojaa koskevan oikeuden sekä EIS 13 artiklan mukaisen tehokasta oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden väitetyjä loukkauksia.

EIS 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa muun muassa yleisen turvallisuuden vuoksi. EIS 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka EIS:ssä tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Edellä mainittujen oikeuksien toteutumista koskevan EIT:n ratkaisukäytännön tarkastelussa voidaan tehdä seuraavat havainnot:

### *Yksityiselämän suojaan puuttuvan tiedonhankinnan sallivan lain sisältö.*

Ratkaisukäytännön perusteella laissa on riittävän selkeästi määriteltävä viranomaisen harkintavallan rajat ja harkintavallan käyttämisen tavat, jotta toimeenpanovallan salaiseen käyttöön sisältyvän mielivallan mahdollisuus voidaan torjua. Lain on oltava oikeusvaltioperiaatteen mukainen, kansalaisten saatavilla sekä laadultaan sellainen, että kansalaiset kykenevät ennakoimaan sen soveltamisen seuraukset omalta osaltaan. Sen on oltava tarpeeksi selkeä (sufficiently clear in its terms) antaakseen riittävän osoituksen (an adequate indication) siitä, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä kansalaiset voivat joutua salaisten viranomaistoimenpiteiden kohteiksi. Laissa tulee määritellä ainakin salaisesti käytettävien tarkkailuvaltuuksien laatu ja laajuus, niiden henkilöiden kategoriat, joita kohtaan valtuuksia voidaan käyttää, sen toiminnan luonne, joka antaa aiheen valtuuksien käyttöön, valtuuksien avulla hankittuja tietoja tutkittaessa, hyödynnettäessä, tallennettaessa, edelleen jaettaessa ja poistettaessa noudatettavat menettelyt sekä säännökset valtuuksien valvonnasta ja niitä koskevista oikeussuojakeinoista.

*Kansallisen turvallisuuden käsite.* Ratkaisukäytäntö viittaa siihen, että valtiolla on laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan se katsoo vaarantavan kansallista turvallisuutta ja siten voivan oikeuttaa yksityiselämään puuttumisen. EIT:n mukaan kansallisen turvallisuuden alan määrittäminen kuuluu olennaisesti valtio-

suvereenisuuden piiriin, ja muutenkin kansalliseen turvallisuuteen saattaa kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä tarkkaan etukäteen. Käsitteen sisällön selventäminen on näin ollen ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan.

*Kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen keinot.* Ratkaisukäytännöstä on pääteltävissä, että valtioilla on verrattain laaja harkintamarginaali myös kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä käytettävien keinojen suhteen. Keinojen edellytetään kuitenkin olevan oikeusvaltioperiaatteen mukaisia. Niiden on siten oltava muun muassa välttämättömiä ja suhteellisia.

*Tiedonhankinnan valvonta ja tiedonhankintaan liittyvät oikeussuojakeinot.* Valvonta tulee järjestää tehokkaasti, eikä sitä voi jättää pelkästään itseohjautuvaksi viranomaisvalvonnaksi. Riippumattomankaan elimen suorittamaa laillisuusvalvontaa ei voida pitää yksinään riittävänä oikeusturvan takeena, jos sen puitteissa ei tehdä sitovia valituskelpoisia päätöksiä. Ratkaisukäytännössä tehokkaan valvonnan vaatimukseen yhdistyykin tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimus. Tilanteessa, jossa oikeusturvakoneiston mikään osa ei yksinään tarjoa riittävän tehokasta suojaa, ei osien lukumäärän lisääminen riitä tehokkaan oikeusturvan varmistamiseen. EIT on antanut merkitystä sekä ulkopuoliselle tuomioistuINVALVONNALLE että parlamentaariseen valvonnalle. Ratkaisukäytännöstä on pääteltävissä, että salaisen tiedonhankinnan valvonta oikeussuojakeinoineen on vietävä niin pitkälle kuin mahdollista yksilön oikeuksien suojelemiseksi.

## **10 Arvio Suojelupoliisin nykytilasta ja suhteesta kotimaisiin ja ulkomaisiin yhteistyötahoihin**

### **10.1 Tehtävät**

Suojelupoliisin toimialasta on säädetty poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:ssä, jonka mukaan Suojelupoliisi suorittaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta vaarantavien hankkeiden ja rikosten torjuntaa ja tutkintaa. Suojelupoliisin käytännön päätehtävät ovat terrorismin ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta, ennalta estäminen sekä paljastaminen. Lisäksi Suojelupoliisi torjuu, ennalta estää ja paljastaa valtion sisäiseen turvallisuuteen liittyvää laitonta aktivismia, tekee yhteistyötä eri viranomaisten kanssa joukkotuhousteiden leviämisen estämiseksi, laatii valtiovierailuihin ja mittaviin kokouksiin liittyvät uhka-arviot sekä osallistuu vierailuiden ja kokouksien turvallisuussuunnitteluun. Suojelupoliisin toiminta painottuu turvallisuushkien ennalta estämiseen.

Valtakunnan turvallisuutta vaarantavat ilmiöt ovat viime vuosina voimakkaasti kansainvälistyneet. Valtiojohdon ja kotimaisten viranomaisten tarve saada niistä tietoa päätöksentekonsa tueksi on samalla lisääntynyt. Suojelupoliisin toimialallaan hankkiman, analysoiman ja edelleen raportoiman tiedustelutiedon määrä on 2000-luvulla kasvanut merkittävästi.

Suojelupoliisin tehtävät ja toiminta eroavat pääosiltaan muun poliisin toiminnasta. Suojelupoliisi keskittyy valtakunnan keskeisiin turvallisuusetiuihin kohdistuvien uhkien ennalta estämiseen ja tähän tavoitteeseen liittyvän tiedon tuottamiseen. Suojelupoliisi tuottaa myös valtion ulkoisen turvallisuusympäristön kehitystä arvioivia analyyseja, joiden ensisijaisena asiakkaana on valtiojohto. Esitutkintojen suorittaminen tai sellaisten aloittamiseen tähtäävä tiedonkeruu ei näin ollen ole Suojelupoliisin toiminnassa keskeisellä sijalla.

Suojelupoliisi on ainoa siviiliviranomainen, joka vaihtaa turvallisuustiedustelutietoa ja muuta erittäin tärkeisiin kansallisiin etuihin liittyvää tiedustelutietoa sekä tekee siihen liittyvää yhteistyötä ulkomaisten tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden kanssa. Sen toimintatapa on lähtökohtaisesti tiedustelullinen. Suojelupoliisi hankkii tietoa turvallisuuspalveluiden tapaan laaja-alaisesti ja sen tehtävät edellyttävät aktiivista toimintaympäristön seuranta ja luotausta sekä ennakoivaa tiedonhankintaa.

Suojelupoliisin operatiivisen toiminnan kohteena on myös vieraiden valtioiden toiminta, joka nauttii kansainvälisen oikeuden mukaista koskemattomuutta.

Suojelupoliisin perustehtävät ovat samankaltaiset kuin edellä vertailtujen ulkomaisten turvallisuuspoliisi-, turvallisuuspalvelu- ja tiedustelupalveluviranomaisten. Suojelupoliisi hankkii turvallisuuspoliittisen päätöksenteon tueksi samankaltaista tiedustelutietoa kuin



muiden Pohjoismaiden turvallisuuspoliisiviranomaiset sekä tiedustelu- ja turvallisuuspalvelumallin mukaisesti järjestetty Alankomaiden AIVD.

## **10.2 Toimivaltuudet**

Suojelupoliisille ei ole säädetty erityisiä toimivaltuuksia valtakunnan turvallisuuden ylläpitämistä tai turvallisuustiedustelutiedon hankintaa varten. Suorittaessaan toimialaansa kuuluvia tehtäviä Suojelupoliisi käyttää poliisin toimivaltuuksia, joita koskeva keskeisin sääntely sisältyy poliisilakiin, pakkokeinolakiin, esitutkintalakiin ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoiminnassa annettuun lakiin. Suojelupoliisin toimialan johdosta sen toiminnassa korostuu poliisilain mukaisten toimivaltuuksien käyttö rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi. Pakkokeino- ja esitutkintalakien mukaisia toimivaltuuksia Suojelupoliisi käyttää pääsääntöisesti vain silloin, kun sen tutkittavana on rikoslain 12 tai 13 luvussa tarkoitettu maan- tai valtiopetoksellinen rikos. Suojelupoliisille ei ole säädetty nimenomaista oikeutta ulottaa tiedonhankintaansa maan rajojen ulkopuolelle, vaikka valtion turvallisuusedut saattaisivatkin sitä tapauskohtaisesti edellyttää.

Suojelupoliisin ja sen pohjoismaisten kumppanivirastojen kotimaantoimivaltuuksissa ei ole merkittäviä eroja, joskin tiedonhankintakeinojen määrittelyssä on vaihtelua. Alankomaiden tiedustelu- ja turvallisuuspalveluviranomainen AIVD käyttää Suomen ja muiden Pohjoismaiden turvallisuuspoliisiviranomaisista poiketen sille erikseen säädettyjä toimivaltuuksia tietojen hankkimiseksi nimenomaan uhkista eikä rikoksista. Alankomaiden tiedustelu- ja turvallisuuspalveluviranomaisella ja tietyssä määrin myös Tanskan turvallisuuspoliisiviranomaisella on, päinvastoin kuin Suojelupoliisilla, mahdollisuus toteuttaa tiedonhankintaa ulkomailla. Ruotsin ja Norjan turvallisuuspoliisiviranomaisilla ei ole nimenomaisia ulkomaantoimivaltuuksia, mutta kyseisten maiden kokonaisratkaisuna onkin se, että niillä on Suomesta poiketen erillinen ulkoinen tiedustelupalvelu. Ruotsin SÄPO:lla on signaalitiedusteluun liittyvä toimeksiantovaltuus ulkomaantiedusteluun nähden.

## **10.3 Hallinnollinen asema**

Suojelupoliisi on Poliisihallituksen alainen poliisin valtakunnallinen yksikkö. Poliisihallitus vastaa sen tulosoajuksesta ja voimavarojen suuntaamisesta sille. Vaikka Suojelupoliisin toimintaympäristö ja tehtävät poikkeavat muusta poliisista, sen resurssit ja koskeva harkinta tapahtuu poliisin yleisen resurssiharkinnan puitteissa. Suojelupoliisin budjetti on noin kaksi prosenttia poliisin koko budjetista.

Suojelupoliisilla on lakisääteinen velvoite informoida tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista paitsi poliisiylijohtajaa, myös suoraan sisäministeriä. Suojelupoliisi informoi lisäksi säännöllisesti suoraan tasavallan presidenttiä, pääministeriä ja ulkoasiainministeriä.

Suojelupoliisin asema valtionhallinnossa poikkeaa vertailuvaltioissa samankaltaisia tehtäviä hoitavien viranomaisten asemasta. Ne toimivat joko muodollisesti tai tosiasiallisesti suoraan toimialasta vastaavan ministeriön alaisuudessa. Ruotsin

SÄPO:n, joka on toiminut muodollisesti Poliisihallituksen alaisuudessa, asemaa ollaan muuttamassa siten, että siitä muodostetaan vuoden 2015 alussa suoraan oikeusministeriön alainen itsenäinen virasto.

## **10.4 Valvonta**

Suojelupoliisi on poliisin toimivaltuuksia käyttävä poliisiyksikkö, jonka laillisuusvalvonta on järjestetty samojen periaatteiden mukaisesti kuin muunkin poliisin. Poliisille kuuluvien toimivaltuuksien perusoikeusherkän luonteen vuoksi Suojelupoliisin toiminnan valvonnassa painottuu sekä päivittäisen esimiesjohtamisen että riippumattoman ulkopuolisen laillisuusvalvonnan merkitys. Suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään ei ole rekisteröidyn tarkastusoikeutta, mistä johtuen tietosuojavaltuutetun suorittamalla henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvonnalla, mukaan lukien ns. välillinen tarkastusoikeus, on Suojelupoliisin toimialalla jonkin verran korostetumpi asema kuin muun poliisin toiminnassa.

Suomessa ei ole sellaista parlamentaarista valvontaelintä, jonka laissa säädettyinä nimenomaisena tai yksinomaisena tehtävänä olisi valvoa turvallisuuspoliisi-viranomaisen toimintaa. Suojelupoliisin parlamentaarinen valvonta toteutuu eduskunnan ja sen valiokuntien tietojensaantioikeuden kautta. Suojelupoliisin toimintaan kohdistuu seuranta eduskunnan kolmen valiokunnan taholta. Järjestelyn taustalla on Suojelupoliisin muusta poliisista poikkeava toimiala, ei se, että viraston toimivaltuudet poikkeaisivat muusta poliisista.

Edellä esitetyn kansainvälisen vertailun perusteella voidaan todeta, että turvallisuuspoliisin parlamentaarinen valvonta on Ruotsissa järjestetty likimain samoin kuin Suomessa. Muissa vertailuvaltioissa – Norjassa, Tanskassa ja Alankomaissa - turvallisuuspoliisiviranomaista tai tiedustelupalvelu- ja turvallisuuspalveluviranomaista valvoo erityisvalvontaelin. Näiden erityisvalvontaelinten tehtävänä ei kuitenkaan ole valvoa ainoastaan Suojelupoliisiin verrattavaa viranomaista, vaan turvallisuuspoliisi-, turvallisuuspalvelu- ja tiedustelupalveluviranomaisten muodostamaa tiedustelu yhteisöä kokonaisuudessaan. Kyseisille valtioille yhteinen piirre onkin, että niissä on turvallisuuspoliisin tai -palvelun lisäksi vähintään yksi ulkoinen tiedustelupalvelu erikseen säädettyine toimivaltuuksineen. Eräissä maissa, ennen kaikkea Norjassa, parlamentaarille erityisvalvontaelimelle kuuluu myös laillisuusvalvonnallisia tehtäviä. Suomessa on pidetty selkeämpänä ratkaisuna erottaa virkavastuulle rakentuva laillisuusvalvonta ja poliittiselle vastuulle rakentuva parlamentaarinen valvonta toisistaan.

## **10.5 Suhde muihin viranomaisiin**

Suojelupoliisin ja muun poliisin tehtävien välisiä rajapintoja on käsitelty PORA III -hankkeen yhteydessä. Tällöin on todettu, että rajapinnat on määritelty ja että Suojelupoliisin operatiiviset tehtävät eivät ole muun poliisin kanssa päällekkäisiä. Poliisin kenttätöiminta on Suojelupoliisille yksi tärkeä tiedon lähde. Suojelupoliisin ja paikallisten poliisilaitosten välinen riittävä tiedonvaihto on varmistettu Poliisihallituksen määräyksellä.

Suojelupoliisi antaa virka-apua ja tekee yhteistyötä esitutkinnan edistämiseksi niissä asioissa, jotka on määrätty Suojelupoliisin toimialalla Keskusrikospoliisin tutkittaviksi. Yhteistyötä tehdään myös Keskusrikospoliisissa olevan rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa terrorismin rahoittamiseen liittyvissä kysymyksissä. Poliisin kansainvälisen yhteistyön osalta Keskusrikospoliisi toimii kansallisena keskuksena, mutta tehtävä ei kata Suojelupoliisin toimialan kansainvälistä yhteistyötä eikä muutenkaan yhteistoimintaa ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa. Suojelupoliisi vastaa salaisesta tiedonhankinnasta omalla toimialallaan, mutta tekee tiedonhankinnan menetelmäkehitykseen liittyvää yhteistyötä Keskusrikospoliisin kanssa.

Suojelupoliisin toiminta ja tiedonhankinta on itsenäistä myös suhteessa muihin kotimaisiin yhteistyöviranomaisiin. Suojelupoliisin ja eräiden muiden viranomaisten tiedolliset intressit saattavat - etenkin strategisella tasolla - kohdata, mutta tiedonhankinnan taustatavoitteet eroavat toisistaan. Operatiivisessa toiminnassa ei esiinny käytännössä päällekkäisyyttä. Kotimaiset viranomaiset ovat Suojelupoliisin toimialan kysymyksissä sekä tiedon lähteitä että tiedon käyttäjiä.

Suojelupoliisin toiminnan kannalta kotimaisen poliisiyhteistyön ohella tärkeä, ja turvallisuustiedustelutiedon saannin kannalta tärkein, yhteistyömuoto on kahden- ja monenvälinen kansainvälinen turvallisuus- ja tiedustelupalveluyhteistyö. Suojelupoliisi hyödyntää kansainvälisiltä kumppaneiltaan saamaansa tietoa yksittäisiin tapahtumiin liittyvissä uhka-arvioissaan sekä valtiojohdolle osoitetuissa raporteissaan. Tiedonsaannin kannalta oikeus- ja poliisiviranomaisten välinen kansainvälinen yhteistyö ei tuo Suojelupoliisille merkittävää lisäarvoa.

## **10.6 Toimintaympäristön muutokset**

Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia 2000-luvulla. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden sekä kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön väliset rajat ovat hämärtyneet. Ulkomailla toimivien terroristi- ja muiden väkivaltaisten ryhmien jäsenten ja kannattajien yhteydet Suomeen ovat lisääntyneet. Suomeen kohdistuva tiedustelu ja vakoilu ovat vähintäänkin 1990-luvun ja sitä edeltävän ajan tasolla. Sisäiset ääri liikkeit toimivat entistä enemmän kansainvälisten verkostojen innoittamina tai jopa avustamina.

Suojelupoliisin torjuntavastuulla olevat uhat heijastelevat kaiken kaikkiaan globaaleja kehityssuuntia ja ilmiötä. Niiden torjunnassa korostuu operatiivisen koti- ja ulkomaisen turvallisuustiedustelutiedon sekä muun erittäin tärkeisiin kansallisiin etuihin liittyvän tiedustelutiedon merkitys. Turvallisuuskysymysten lisääntyneestä kansainvälis-poliittisesta merkityksestä on myös seurannut, että niitä koskevan analysoidun tiedon painoarvo valtiollisessa päätöksenteossa on kasvanut.

Toimintaympäristön tietoteknistyminen muodostaa kaikkia Suojelupoliisin päätoimialoja yhdistävän haasteen. Suojelupoliisin torjumat uhat ja niitä koskeva viestintä ovat suurelta osin siirtyneet tai tulevat siirtymään verkkoon.

## 11 Työryhmän johtopäätökset

Arvioidessaan Suojelupoliisin tehtävien ja toimivaltuuksien, ohjauksen sekä hallinnollisen aseman tarkoituksenmukaista järjestämistä työryhmä käytti viitekehystenään kolmea perusmallia. Mallit ovat:

- 1) **Turvallisuuspoliisi:** Poliisin ylijohdon alainen poliisin toimivaltuuksia käyttävä poliisiviranomainen, joka ennalta estää, paljastaa, selvittää ja saattaa syyteharkintaan valtakunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia.
- 2) **Turvallisuuspalvelu:** Sisäisestä turvallisuudesta vastaavan ministeriön (valtioneuvoston osan) alainen erikseen säädettyjä tiedustelullisia toimivaltuuksia käyttävä siviiliviranomainen, joka torjuu valtakunnan turvallisuutta vaarantavia hankkeita sekä hankkii pääosin kotimaasta valtakunnan turvallisuuteen liittyviä tietoja poliittisten päätöksentekijöiden käyttöön.
- 3) **Tiedustelupalvelu:** Valtakunnan turvallisuuden ylläpitämisen yhteensovittamisesta vastaavan ministeriön (valtioneuvoston osan) alainen erikseen säädettyjä tiedustelullisia toimivaltuuksia käyttävä (siviili)viranomainen, joka hankkii pääosin ulkomailta erittäin tärkeisiin kansallisiin etuihin liittyviä tietoja poliittisten päätöksentekijöiden käyttöön.

Mikään edellä kuvatuista perusmalleista ei Suomen tilanne huomioon ottaen sovellu sellaisenaan Suojelupoliisin toiminnan järjestämiseen. Tavoitteena tulisi olla Suomen olosuhteisiin sopiva ratkaisu, jossa tasapainoisella ja harkitulla tavalla yhdistyy tarvittaessa elementtejä kaikista kolmesta mallista.

Seuraavassa esitellään työryhmän johtopäätökset Suojelupoliisin tehtävien ja toimivaltuuksien, ohjauksen, hallinnollisen aseman sekä valvonnan osalta. Työryhmän kehittämisehdotukset on kirjattu kunkin osion loppuun.

### 11.1 Toimintaympäristön muuttuminen

Suojelupoliisin toimintaympäristö on merkittävästi muuttunut ja monimutkaistunut.

Valtakunnan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden sekä kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön väliset rajat ovat hämärtyneet. Tämän kehityksen ennakoidaan jatkuvan myös tulevaisuudessa.

Vieraan valtion aseellisen hyökkäyksen kaltaisten ulkoisten uhkien rinnalle ovat tulleet erilaiset epäsymmetriset uhat, mikä osaltaan hämärtaa normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen välistä rajaa. Uhkien taustalla olevien valtiollisten ja muiden tahojen tunnistaminen sekä niiden yhdistelmien hahmottaminen on muuttunut aiempaa vaikeammaksi. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot voidaan pyrkiä lamaanuttamaan myös muin keinoin kuin aseellisin hyökkäyksin.

Kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö nivoutuvat toisiinsa entistä tiiviimmin sekä turvallisuusuhkien että turvallisuusyhteistyön järjestäytymisen kautta. Sekä henkilöiden että viestien liikkuminen valtioiden rajojen yli on helpottunut. Valtioon kohdistuvat ja Suojelupoliisin toimialaan kuuluvat vakavimmat uhat ovat nykyisin lähes poikkeuksetta ulkomaista alkuperää tai niissä on aiempiin vuosiin verrattuna enemmän kytkentöjä ulkomaille. Tämä vaikuttaa Suojelupoliisin toimintaan ja sen painotuksiin. Yksittäinen valtio ei kaikissa tilanteissa kykene torjumaan itseensä kohdistuvia uhkia vain omin toimenpitein. Suojelupoliisin torjumat teot ja hankkeet aiheuttaisivat toteutuessaan myös aiempaa laajempaa vahinkoa sekä usein merkittäviä kansainvälispoliittisia seurauksia. Muutos korostaa entisestään oikeus- ja poliisiviranomaisten kansainvälisestä yhteistyöstä erillään olevan kansainvälisen tiedustelu- ja turvallisuuspalveluyhteistyön sekä siinä saatavan operatiivisen ja strategisen tiedon tarpeita.

Merkittävää on ollut myös toimintaympäristön tietoteknistyminen. Tämänkin kehityksen ennakoitaan jatkuvan myös tulevaisuudessa. Turvallisuusuhkien taustalla olevat tahot hyödyntävät tietoverkkoja niin viestintään kuin välineenä toteuttaa vakavia valtakunnan turvallisuutta vaarantavia tekoja. Tietoteknistymisen myötä mahdollistuvat myös uudentyyppiset vahingot.

## **11.2 Tehtävät ja toimivaltuudet**

### *Tehtävät*

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

Suojelupoliisin tehtävät poikkeavat muun poliisin tehtävistä. Valtioon kohdistuvista tai sille merkittävää vahinkoa aiheuttavista uhkista keskeisimpiä ovat laiton tiedustelutoiminta, kansainvälinen terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen sekä kotimaisten ääriliikkeiden lainvastaiset toimintatavat. Torjuttavien tekojen taustalla ovat usein vieraat valtiot, mistä johtuen Suojelupoliisin toiminnalla on yhteys valtioiden välisiin suhteisiin. Suojelupoliisi keskittyy lähes yksinomaan toimialaansa kuuluvien tekojen ennalta estämiseen eikä sen keskeisenä tavoitteena ole rikosten esitutkinta ja syyteharkintaan saattaminen. Suojelupoliisin toiminnassa painottuvat siten tiedustelulliset toimintatavat. Erityisesti korostuvat sellaisten strategisten ilmiö- ja toimintaympäristötietojen kerääminen ja analysointi, jotka palvelevat ensisijaisesti valtiojohtoa ja muita turvallisuuspoliittisia päätöksentekijöitä. Poliisin hallintorakenteen uudistamisen kolmannen vaiheen (Pora III) yhteydessä todettiin, että Suojelupoliisin operatiiviset tehtävät eivät ole muun poliisin kanssa päällekkäisiä ja että rajapinnat muiden poliisiyksiköiden kanssa on määritelty. Toisaalta vaikka tehtävät eivät olekaan päällekkäisiä, poliisitoimialan rinnakkaiset tehtävät tukevat toisiaan. Suojelupoliisi on ainoa viranomainen, jonka päätehtävänä on torjua valtakunnan turvallisuutta vaarantavia hankkeita ja rikoksia.

Suojelupoliisin tehtävämääritykseen poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:ssä ei ole lähtökohtaisesti tarpeen tehdä muita muutoksia kuin mahdollinen jäljempänä käsiteltävä Suojelupoliisin esitutkintatehtävien rajoittaminen.

#### *Toimivaltuudet*

Suojelupoliisille olisi harkittava uusia tiedustelullisia toimivaltuuksia, jotta se kykenee vastaamaan toimintaympäristönsä muutokseen. Kyse olisi valtakunnan turvallisuutta vaarantavien hankkeiden torjumiseksi tarpeellisten tietojen hankkimisesta tietolähteinä toimivilta henkilöiltä ja tietoverkoista, vaikka hankkeet eivät olekaan edenneet estettävän, paljastettavan tai selvitettävän rikoksen asteelle. Asiaa harkittaessa on selvitettävä tarkemmin tiedustelutoimivaltuuksien mahdollisen laajentamisen oikeudellisia edellytyksiä muun ohella perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Tietojen vastaanottamisesta tietolähteinä toimivilta henkilöiltä eli tietolähdetoiminnasta rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi säädetään jo nykyisellään poliisilain 5 luvussa ja tietolähdetoiminnasta rikoksen selvittämiseksi pakkokeinolain 10 luvussa. Poliisilaisissa ja pakkokeinolaissa säädettyä salaisen tiedonhankinnan suojaamista voidaan käyttää myös tietolähdetoiminnan yhteydessä. On harkittava tietolähdetoimintaa ja sen suojaamista koskevan sääntelyn ulottamista koskemaan nimenomaisesti myös valtakunnan turvallisuutta vaarantavien hankkeiden torjumista.

Tietolähdetoiminnassa valtakunnan turvallisuutta vaarantavien hankkeiden torjumiseksi tulisi tietoja voida hankkia myös ulkomailta. Ennen kuin tietoja ryhdytään hankkimaan ulkomailta, tulisi Suomen kansallisen lainsäädännön asettamien vaatimusten lisäksi ottaa tapauskohtaisesti huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja sen valtion kansallinen lainsäädäntö, josta tietoja on tarkoitus hankkia. Ulkomailla toimimisen edellytykset sekä toiminnan ohjaus- ja vastuusuhteet tulisi täsmentää mahdollisen kansallisten säännösten jatkovalmistelun yhteydessä. Kun tietojen hankkimiseen ulkomailta voi liittyä myös Suomen kansainvälisiin suhteisiin liittyviä näkökohtia, tällaisesta tiedonhankinnasta olisi ennen siihen ryhtymistä neuvoteltava ainakin Suojelupoliisia ohjaavan ministeriön (valtioneuvoston osan) ja ulkoasiainministeriön kanssa.

Turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa tietoverkoista (verkkovalvonta ja verkkotiedustelu) selvitetään parhaillaan puolustusministeriön asettamassa tiedonhankintalakityöryhmässä. Selvitystyössä tulisi ottaa huomioon myös Suojelupoliisin lakisääteisiin tehtäviinsä liittyvät tiedonsaantitarpeet.

#### *Esitutkinta*

Jos Suojelupoliisin tiedustelullisia toimivaltuuksia lisätään, tulisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi harkita Suojelupoliisin esitutkintatehtävien ja -toimivaltuuksien rajoittamista. Tällöin Suojelupoliisilla olisi myös harkintavaltaa sen suhteen, miten ja missä vaiheessa se ilmoittaa tietoonsa tulleesta rikosepäilystä varsinaiselle esitutkintaviranomaiselle. Suojelupoliisi voisi osallistua edelleenkin tarpeen mukaan esitutkintaan asiantuntijaviranomaisen ominaisuudessa.

Tehtäviin ja toimivaltuuksiin liittyvät työryhmän kehittämisehdotukset:

- a) Harkitaan Suojelupoliisille uusia tiedustelullisia toimivaltuuksia valtakunnan turvallisuutta vaarantavien hankkeiden torjumiseksi tarpeellisten tietojen hankkimiseksi tietolähteinä toimivilta henkilöiltä. Suojelupoliisin tiedonsaanti-tarpeet tulisi ottaa huomioon turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa tietoverkoista erikseen selvittäessä.
- b) Jos Suojelupoliisin tiedustelullisia toimivaltuuksia lisätään, harkitaan Suojelupoliisin esitutkintatehtävien rajoittamista ja sen esitutkinta-toimivaltuuksien rajoittamista tai poistamista.

## 11.3 Ohjaus

### *Tiedonhankintaprioriteettien asettaminen*

Suojelupoliisin keskeisenä tehtävänä on tuottaa strategista ilmiö- ja toimintaympäristötietoa turvallisuuspoliittisten päätöksentekijöiden käyttöön. Tämän vuoksi tulisi muodostaa mekanismi Suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteettien vuosittaista asettamista varten. Tiedonhankintaprioriteettien asettamisen tulisi tapahtua Suojelupoliisia ohjaavan ministeriön (valtioneuvoston osan) johdolla. Ennen prioriteettien vahvistamista ne tulisi käsitellä valmistelevasti ja yhteen sovittavasti esimerkiksi valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa sekä niistä tulisi antaa (oma-aloitteisesti) selvitys eduskunnan asianomaisille valiokunnille (perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja hallintovaliokunta).

### *Tulos- ja budjettiohjaus*

Suojelupoliisin muusta poliisista poikkeavat tehtävät tulisi ottaa huomioon sen tulos- ja budjettiohjauksessa (tulostavoitteet ja resurssijakomalli). Suojelupoliisin toimintamenot tulisi eriyttää valtion talousarviossa poliisitoimen muista toimintamenoista. Eriyttäminen voi tapahtua esimerkiksi irrottamalla Suojelupoliisin toimintamenot omaksi momentiksi tai sisällyttämällä poliisitoimen toimintamomentin päätösosaan Suojelupoliisin toimintamenot määrittävä käyttösunnitelma. Valtion talousarvioon tulisi kirjata Suojelupoliisia ohjaavan ministeriön (valtioneuvoston osan) alustavat tulostavoitteet Suojelupoliisin toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.

Ohjaukseen liittyvät työryhmän kehittämisehdotukset:

- a) Muodostetaan mekanismi Suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteettien asettamista varten.
- b) Eriytetään Suojelupoliisin toimintamenot valtion talousarviossa poliisitoimen muista toimintamenoista ja kirjataan valtion talousarvioon Suojelupoliisia ohjaavan ministeriön (valtioneuvoston osan) alustavat tulostavoitteet Suojelupoliisille.

## 11.4 Hallinnollinen asema

Suojelupoliisin hallinnollisen aseman järjestämiseksi työryhmä tunnisti kolme vaihtoehtoa, joiden toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta se arvioi eri näkökulmista. Vaihtoehdot ovat seuraavat:

- a) Suojelupoliisi Poliisihallituksen alaisena poliisiyksikkönä
- b) Suojelupoliisi sisäministeriön alaisena poliisi- tai muuna yksikkönä
  - b1) poliisin toimivaltuuksin varustettuna poliisiyksikkönä
  - b2) erikseen säädetyin tiedustelullisin toimivaltuuksin varustettuna muuna kuin poliisiyksikkönä
- c) Suojelupoliisi muun ministeriön (valtioneuvoston osan), esimerkiksi valtioneuvoston kanslian, alaisena yksikkönä

### *Vaihtoehdon a ja b1 arviointi ja vertailu*

Vaihtoehdon a mukainen Suojelupoliisin nykyinen organisatorinen asema vastaa poliisin hallintorakenteen uudistamisen toisessa vaiheessa (Pora II) omaksuttua poliisihallinnon perusrakennetta, jossa sisäministeriö vastaa poliisitoimen poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta, Poliisihallitus poliisitoiminnan strategisesta johtamisesta sekä poliisiyksiköt poliisitoiminnan operatiivisesta toteuttamisesta. Turvallisuuspoliisitoiminnan strategisen johtamisen osalta Poliisihallituksen johtamispanos on tosin tosiasiallisesti järjestys- ja rikospoliisitoimintaan verrattuna vähäisempi, ja poliisiyksikkö, tässä tapauksessa Suojelupoliisi, on näin ollen itseohjautuvampi kuin muut poliisiyksiköt. Poliisin hallintorakenteen uudistamisen kolmannen vaiheen (Pora III) yhteydessä todettiin kuitenkin, että Suojelupoliisin nykyinen hallinnollisen asema erillisenä Poliisihallituksen alaisena yksikkönä on tarkoituksenmukainen ja että Suojelupoliisin siirtämistä sisäministeriön alaisuuteen ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena tai ajankohtaisena. Suojelupoliisin hallinnollisen eriyttämisen voidaan myös katsoa olevan vastoin valtionhallinnon yleistä toimintojen yhteenkokoamissuuntausta.

Nykyisen hallinnollisen aseman säilyttämistä puoltaa myös se, että tällöin ei tarvittaisi erillisiä tai uusia järjestelyjä Suojelupoliisin ja muun poliisin välisen kiinteän yhteistyön jatkumisen varmistamiseksi eikä hallinnonalan sisäisen laillisuusvalvonnan järjestämiseksi. Sisäministeriön alaisuuteen ei myöskään muodostuisi kahta rinnakkaista poliisihallintoon kuuluvaa organisaatiota. Suojelupoliisin itsenäisemmäksi muutettavasta asemasta saattaisi aiheutua sääntelystä ja hallinnollisista järjestelyistä johtuvaa työmäärän ja kustannusten kasvua, joka kohdistuisi toisaalta Suojelupoliisiin itseensä ja toisaalta sitä suoraan ohjaavaan sisäministeriöön (tulos- ja budjettiohjaus, toiminnallinen ohjaus sekä laillisuusvalvonta). Käytännön toiminnassa muun muassa koulutukseen, hankintoihin ja tietojärjestelmiin liittyvät järjestelyt hoidetaan nykyisellään koko poliisihallinnon osalta pitkälti keskitetysti. Toisaalta Suojelupoliisi on ollut toiminnallisesti tosiasiallisesti varsin itsenäinen, mikä on korostunut entisestään toimintaympäristön muutoksen myötä. Suojelupoliisilla on mm. oma toiminnallinen tietojärjestelmänsä. Suojelupoliisin tosiasiallisesti itsenäinen asema huomioon ottaen



sen Poliisihallituksesta muodollisestikin itsenäisemmäksi muutettavasta asemasta aiheutuva työmäärän ja kustannusten kasvu olisikin todennäköisesti rajallista.

Hallinnollista uudelleenaseointia merkitsevää vaihtoehtoa b1 tukevat Suojelupoliisin muusta poliisista poikkeavat erityistehtävät. Toimintaympäristön muutos on entisestään korostanut turvallisuuspoliisitoiminnan ja muun poliisitoiminnan välisiä eroja. Uudelleenaseointia perustelisi myös hallinnollisen etäisyyden lyhentäminen turvallisuuspoliittisiin päätöksentekijöihin sekä Suojelupoliisin muun poliisin sidosryhmäsuhteista poikkeavat suorat yhteistyö- ja raportointisuhteet. Toisaalta yhteistyö- ja raportointisuhteet on mahdollista järjestää kaikissa organisointi- vaihtoehtoissa tyydyttävällä tavalla. Suojelupoliisin siirtäminen suoraan sisäministeriön alaisuuteen selkeyttäisi myös viraston asemaa sekä kotimaisessa viranomaiskentässä että yhä tärkeämmässä kansainvälisessä turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden välisessä yhteistyössä. Se myös vastaisi tämän viranomaissektorin kehityssuuntaa muissa EU:n jäsenvaltioissa.

Eräiden edellä esitettyjen ohjaukseen ja toimivaltuuksiin (tiedustelullisten toimivaltuuksien lisääminen sekä esitutkintatehtävien ja -toimivaltuuksien rajoittaminen) liittyvien ehdotusten toteuttaminen saattaisi lisäksi perustella Suojelupoliisin asemoitumista suoraan sisäministeriön alaisuuteen. Sikäli kun Suojelupoliisin budjetti siirtyisi Poliisihallituksen ohjauksesta sisäministeriön ohjaukseen, olisi viraston muunkin ohjauksen siirtämistä tätä vastaavalla tavalla syytä harkita. Lisäksi jos Suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteetit vastaisuudessa asetettaisiin ministeriötasolla, tarve ministeriötason ohjaukseen lisääntyisi myös tätä kautta. Vaikka edellä ehdotetuissa hankeperusteisissa tietolähteiden käyttöön kotimaassa ja ulkomailla liittyvissä toimivaltuuksissa ei olisi kyse kovin merkittävistä muutoksista, edustaisi niiden toteuttaminen sellaista periaatteellisesti uutta muun poliisin toiminnasta poikkeavaa ajattelua suomalaisessa viranomaiskentässä, joka tulisi ottaa huomioon Suojelupoliisin asemaa kehitettäessä.

Vaihtoehtojen a ja b1 välillä tapahtuvan punninnan keskeisin tekijä on se, kuinka paljon Suojelupoliisin toimintaympäristön ja tehtävien voidaan katsoa eroavan muusta poliisista eli kuinka paljon lisäarvoa syntyy Poliisihallituksen Suojelupoliisiin kohdistamasta toiminnallisesta ohjauksesta toisaalta Suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden väliselle yhteistyölle sekä toisaalta Suojelupoliisin omalle toiminnalle. Työryhmässä esitettiin tältä osin erilaisia näkemyksiä.

#### *Vaihtoehtojen b2 ja c arviointi ja vertailu*

Sekä vaihtoehdon b2 että vaihtoehdon c toteuttaminen edellyttäisi Suojelupoliisin tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä hallinnollista asemaa koskevia laaja-alaisia lainsäädäntöhankkeita ja hallinnollisia järjestelyjä, jotka voisivat olla perusteltuja lähinnä siinä tapauksessa, että Suojelupoliisin tehtäviä ja toimivaltuuksia kehitettäisiin pitemmällä aikavälillä nykyistä merkittävästi tiedustelullisempaan suuntaan. Kyse olisi tällöin siitä, että Suojelupoliisi muutettaisiin nykyisestä turvallisuuspoliisin tehtäviä hoitavasta yksiköstä sellaiseksi turvallisuus- tai tiedustelupalveluksi, jonka tehtävänä olisi erikseen säädettyjen tiedustelullisten toimivaltuuksien avulla hankkia ja analysoida

valtakunnan turvallisuuteen tai tärkeisiin kansallisiin etuihin liittyviä tietoja poliittisten päätöksentekijöiden käyttöön.

Valinta vaihtoehtojen b2 ja c välillä riippuisi erityisesti siitä, olisiko toiminnan painopiste tietojen hankkimisessa kotimaasta vai ulkomailta.

## **11.5 Valvonta**

Suojelupoliisiin kohdistuu nykyisellään samanlaista ulkoista laillisuusvalvontaa kuin muihinkin poliisiyksiköihin. Eduskunta kohdistaa Suojelupoliisiin, toisin kuin muihin poliisiyksiköihin, säännönmukaista parlamentaarista seuranta eduskunnan perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja hallintovaliokunnan tiedonsaannin kautta.

Jos Suojelupoliisin tehtävät ja toimivaltuudet säilyvät ennallaan tai niihin tehtävät muutokset eivät ole merkittäviä, Suojelupoliisin nykyistä ulkoista laillisuusvalvontaa voidaan pitää riittävänä ja Suojelupoliisin parlamentaarista valvontaa voidaan tehostaa nykyisten rakenteiden puitteissa toimintatapoja kehittämällä. Edellä on käsitelty Suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteettien asettamismekanismin luomista ja siihen liittyvää prioriteeteista selvityksen antamista eduskunnan asianomaisille valiokunnille.

Jos Suojelupoliisin tehtäviä ja toimivaltuuksia kehitetään merkittävästi tiedustelullisempaan suuntaan, syntyy tarve ulkoisen laillisuusvalvonnan ja parlamentaarisen valvonnan muotojen uudistamiselle. Kyse voisi olla esimerkiksi uusien tuomioistuinlupien edellyttämisestä ja erityisen parlamentaarisen valvontaelimen perustamisesta. Edellä ehdotettu tietolähdetoiminta valtakunnan turvallisuutta vaarantavien hankkeiden torjumiseksi ei merkitsisi vielä sellaisenaan kovin merkittävää muutosta Suojelupoliisin tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa tietoverkoista selvitetään puolestaan parhaillaan puolustusministeriön asettamassa tiedonhankintalakiyöryhmässä.

Valvontaan liittyvät työryhmän kehittämissuositukset:

- a) Jos Suojelupoliisin tehtävät ja toimivaltuudet säilyvät ennallaan tai niihin tehdään vain vähäisiä muutoksia, Suojelupoliisin parlamentaarista valvontaa tulisi tehostaa nykyisten rakenteiden puitteissa toimintatapoja kehittämällä.
- b) Jos Suojelupoliisin tehtäviä ja toimivaltuuksia kehitetään merkittävästi tiedustelullisempaan suuntaan, Suojelupoliisin ulkoisen laillisuusvalvonnan ja parlamentaarisen valvonnan muotoja tulisi uudistaa.

## **11.6 Tiedustelutoiminnan kokonaisvaltainen kehittäminen**

Vaikka Suojelupoliisin toimintaympäristö onkin muuttunut, Suomeen ei ole ainakaan lyhyellä aikavälillä tarpeen muodostaa varsinaista siviilitiedusteluviranomaista, joka

hankkii tietoja merkittävässä määrin ulkomailta. Suojelupoliisin toiminnassa on kuitenkin jo nykyisellään ulkomaantiedustelullisia elementtejä.

Jos Suojelupoliisin toiminnan ulkomaantiedustelullisten elementtien merkitys edelleen kasvaa, tulisi siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun tehtävien ja toimivaltuuksien sääntelyn, ohjauksen ja valvonnan kehittämisen olla toisensa huomioon ottavaa.

Harkittavaksi voi tulla myös strategisen tason siviili- ja sotilastiedusteluyhteistyön edelleen kehittäminen valtakunnan turvallisuuden ylläpitämisen yhteensovittamisen hengessä.

