

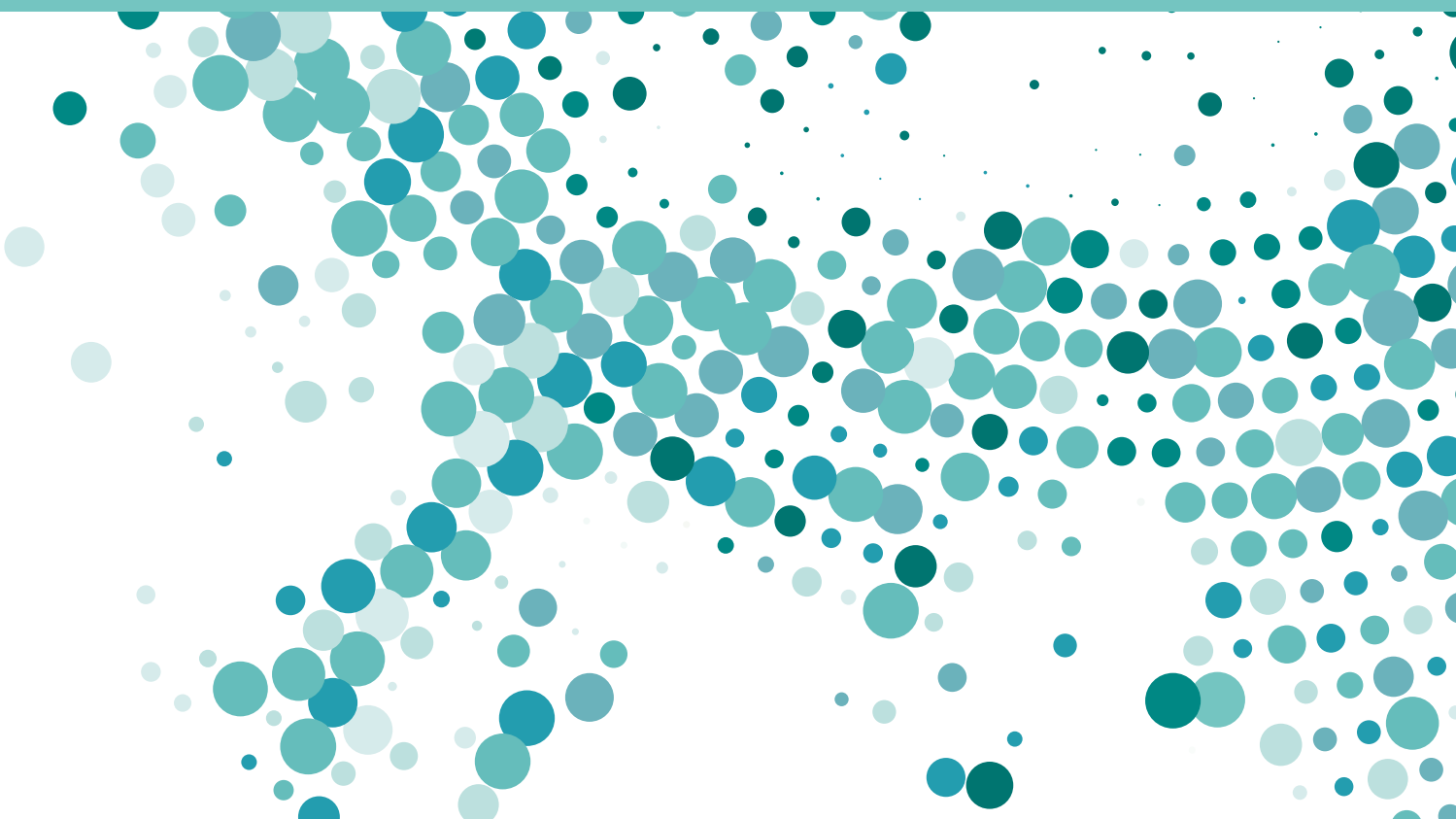


SISÄMINISTERIÖ  
INRIKESMINISTERIET

# Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen kehittäminen sisäministeriön hallinnonalalla - työryhmän raportti

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 16/2017

Hallinto





Sisäministeriön julkaisu 16/2017

**Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin  
ohjauksen kehittäminen sisäministeriön  
hallinnonalalla – työryhmän raportti**



Sisäministeriö

ISBN: 978-952-324-139-8 (nid.)  
978-952-324-140-4 (PDF)

ISSN: 2341-8524

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/  
Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Anitta Türkkan

Helsinki 2017

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Sisäministeriö	Kesäkuu 2017	
<b>Tekijät</b>	Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen kehittämisen työryhmä Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen kehittämisen sihteeristö		
<b>Julkaisun nimi</b>	Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen kehittäminen sisäministeriön hallinnonalalla -työryhmän raportti		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Sisäministeriön julkaisuja 16/2017		
<b>Diaari/hankenumero</b>	SMDno-2016-1478	<b>Teema</b>	Hallinto
<b>ISBN painettu</b>	978-952-324-139-8	<b>ISSN painettu</b>	2341-8524
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-140-4	<b>ISSN PDF</b>	2341-8524
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-140-4">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-140-4</a>		
<b>Sivumäärä</b>	54	<b>Kieli</b>	Suomi
<b>Asiasanat</b>	tiedustelu, suojelupoliisi, sisäinen turvallisuus, hallinnonalan ohjaus		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Toimintaympäristön nopea ja jatkuva muutos, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkien limittyminen toisiinsa, suojelupoliisin hallinnollisen aseman muutos 1.1.2016 ja tiedustelulainsäädäntöhankkeet ovat luoneet tarpeen tarkastella siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjausta. Sisäministeriö on asettanut 10.12.2016 muutostarpeiden käsittelemiseksi hankkeen, jonka toimikausi on 15.10.2016 - 31.5.2017. Hanke on toteutettu laaja-alaisena työryhmätyöskentelynä, jonka tarkoituksena on ollut varmistaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvän viranomaisyhteistyön kokonaisvaltaisuus.</p> <p>Työryhmätyöskentely ja raportti jaettiin seuraaviin osa-alueisiin: siviilitiedustelun tarkoitus ja käsitteistö, nykytila, kehittämiskohteet ja johtopäätökset. Siviilitiedustelun tarkoitusta ja käsitteistöä koskevassa jaksossa on käsitelty kansallista turvallisuutta ja pyritty muutoinkin luomaan yhdenmukaista käsitteellistä sisältöä raportille sekä kuvattu toimintaympäristön muutosta konkreettisilla esimerkeillä. Nykytilassa on eritelty suojelupoliisin tehtäviä, hallinnollista asemaa, toimivaltuuksia ja niiden käyttöä, ohjausta, laillisuusvalvontaa sekä siviilitiedustelun asiakkuuksia ja kumppanuuksia. Kehittämiskohteiksi on tunnistettu sisäministeriön rooli suhteessa tiedonhankintaprioriteetteihin sekä vuorovaikutus sisäministeriön ja suojelupoliisin välillä, kansallisen turvallisuuden kysymysten valmistelu, koordinointi ja kysymys tilannekohtaisesta kansallisen turvallisuuden vastuutahosta, suojelupoliisin tiedustelutoiminnan ohjaus, tiedustelulainsäädännön vaikutukset ohjauksessa, laillisuusvalvonnassa ja resursseissa.</p> <p>Hankkeen asettamispäätöksen mukaisesti raportissa ehdotetaan toimenpiteitä siviilitiedustelun ohjauksen, koordinaation ja valvonnan toteuttamiseksi. Toiminnallisia johtopäätöksiä ovat 1) tarve tarkistaa siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjausta, 2) tarve luoda sisäministeriöön selvät puitteet kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja siviilitiedustelun ohjaukseen ja yhteistyöhön ja 3) keskittyä enemmän tiedusteluun ja sen sisältöihin suojelupoliisin ohjauksessa. Ohjausvaihtoehtojen arviointikriteereinä tulisi käyttää tiedustelullisen toiminnan vakiinnuttamista osaksi sisäasiainhallinnon rakenteita ja toimintaa, selkeyttä, läpileikkaavuutta ja resurssivaikutuksia. Ohjauksen toteuttamiseksi on hahmoteltu yksikkö- tai osastomallia.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Sisäministeriö		
<b>Painopaikka ja vuosi</b>	Lönnberg Print & Promo, 2017		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Inrikesministeriet		Juni 2017
<b>Författare</b>	Arbetsgruppen för utveckling av styrningen av civil underrättelse och skyddspolisen Sekretariatet för utveckling av styrningen av civil underrättelse och skyddspolisen		
<b>Publikationens titel</b>	Utveckling av styrningen av civil underrättelse och skyddspolisen inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Arbetsgruppsrapport		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Inrikesministeriets publikationer 16/2017		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	SMDno-2016-1478	<b>Tema</b>	Förvaltning
<b>ISBN tryckt</b>	978-952-324-139-8	<b>ISSN tryckt</b>	2341-8524
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-140-4	<b>ISSN PDF</b>	2341-8524
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-140-4">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-140-4</a>		
<b>Sidantal</b>	54	<b>Språk</b>	Finska
<b>Nyckelord</b>	underrättelse, skyddspolisen, intern säkerhet, styrning av förvaltningsområdet		
<b>Referat</b>	<p>De snabba och fortlöpande förändringarna i den operativa miljön, de överlappande interna och externa hoten, ändringen av skyddspolisens administrativa ställning 1.1.2016 lagstiftningsprojekten inom underrättelseverksamhet har skapat behov av att granska styrningen av civil underrättelse och skyddspolisen. Inrikesministeriet startade 10.12.2016 ett projekt för att behandla ändringsbehoven. Projektet pågår 15.10.2016–31.5.2017. Projektet genomförs i en arbetsgrupp med bred bas, och dess syfte är att säkerställa myndighetssamarbetet relaterat till den nationella säkerheten på ett övergripande plan.</p> <p>Arbetsgruppens arbete och rapport indelades i följande delområden: den civila underrättelsens syfte och terminologi, nuläge, utvecklingsobjekt och slutsatser. I avsnittet om den civila underrättelsens syfte och terminologi behandlas den nationella säkerheten och utvecklas en enhetlig terminologi för rapporten. Dessutom beskrivs förändringarna i den operativa miljön med hjälp av konkreta exempel. I avsnittet om nuläget specificeras skyddspolisens uppgifter, administrativa ställning, behörighet och användning av den, styrning, laglighetsövervakning och den civila underrättelsens kunder och partnerskap. Identifierade utvecklingsobjekt är inrikesministeriets roll i förhållande till prioriterade områden inom underrättelseverksamhet och växelverkan mellan inrikesministeriet och skyddspolisen, beredning av frågor om den nationella säkerheten, samordning och fråga om ansvarig part för den situationsspecifika nationella säkerheten, styrning av skyddspolisens underrättelseverksamhet, konsekvenser av underrättelselagstiftningen för styrningen, laglighetsövervakningen och resurserna.</p> <p>I enlighet med projekttillsättningsbeslutet kommer rapporten med förslag till åtgärder för styrning, samordning och övervakning av den civila underrättelseverksamheten. De operativa slutsatserna är 1) behovet av att granska styrningen av den civila underrättelseverksamheten och skyddspolisen, 2) behovet av att skapa tydliga ramar för skyddet av den nationella säkerheten och samarbetet vid inrikesministeriet och 3) i högre grad fokusera på underrättelseverksamhet och dess innehåll i styrningen av skyddspolisen. Som bedömningskriterier för styrningsalternativen borde man använda etableringen av underrättelseverksamheten som en del av inrikesförvaltningens struktur och verksamhet, tydlighet, genomslagskraft och resurskonsekvenser. En enhets- eller avdelningsmodell har planerats för styrningen.</p>		
<b>Förläggare</b>	Inrikesministeriet		
<b>Tryckort och år</b>	Lönberg Print & Promo, 2017		
<b>Beställningar/ distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of the Interior	June 2017
<b>Authors</b>	Working Group on Developing Guidance for Civilian Intelligence and the Finnish Security Intelligence Service Secretariat for Developing Guidance for Civilian Intelligence and the Finnish Security Intelligence Service	
<b>Title of publication</b>	Development of guidance for civilian intelligence and the Finnish Security Intelligence Service in the administrative branch of the Ministry of the Interior Working group's report	
<b>Series and publication number</b>	Ministry of the Interior Publication 16/2017	
<b>Register number</b>	SMDno-2016-1478	<b>Subject</b> Administration
<b>ISBN (printed)</b>	978-952-324-139-8	<b>ISSN (printed)</b> 2341-8524
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-140-4	<b>ISSN (PDF)</b> 2341-8524
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-140-4">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-140-4</a>	
<b>Pages</b>	54	<b>Language</b> Finnish
<b>Keywords</b>	Intelligence, Finnish Security Intelligence Service, internal security, control guidance of the administrative branch	
<b>Abstract</b>	<p>Quick and continuous changes of the operating environment, overlapping internal and external security threats, a change in the administrative position of the Finnish Security Intelligence Service that took place on 1 January 2016 and projects on intelligence legislation have created a need to review the guidance for civilian intelligence and the Finnish Security Intelligence Service. To address the required changes, the Ministry of the Interior established a project on 10 December 2016. The project period is from 15 October 2016 to 31 May 2017. The project was realised as an extensive working group effort with the goal of ensuring a comprehensive approach in inter-authority cooperation related to national security.</p> <p>The work of the working group and the report were divided into the following sections: purpose of civilian intelligence and related concepts, current status, development areas and conclusions. The section on the purpose of civilian intelligence and related concepts deals with national security, establishes the concepts used in the report and describes the changes in the operating environment by means of concrete examples. The current status section describes duties of the Finnish Security Intelligence Service, its administrative status, its powers and their use, its guidance, oversight of legality as well as civilian intelligence customers and partners. The identified development areas include the role of the Ministry of the Interior in relation to intelligence gathering priorities and interaction between the Ministry of the Interior and the Finnish Security Intelligence Service; preparation and coordination of national security issues as well as the party in charge of national security in each situation; guidance of the Finnish Security Intelligence Service's intelligence operations; and impact of intelligence legislation on guidance, oversight of legality and resources.</p> <p>In accordance with the decision to establish the project, the report proposes measures to realise the guidance, coordination and oversight of civilian intelligence. The report's operational conclusions include 1) the need to review the guidance for civilian intelligence and the Finnish Security Intelligence Service, 2) the need to create for the Ministry of the Interior a clear framework for the protection of national security, the guidance for civilian intelligence and cooperation as well as 3) the need to focus more on intelligence and its content when guiding the Finnish Security Intelligence Service. The assessment criteria for the guidance alternatives should be establishment of intelligence operations as part of the structures of the Ministry of the Interior's administrative branch, clarity, a comprehensive approach and impact on resources. A unit/department model has been outlined as the implementation method for the guidance.</p>	
<b>Publisher</b>	Ministry of the Interior	
<b>Printed by (place and time)</b>	Lönnerberg Print & Promo, 2016	
<b>Publication sales/ Distributed by</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>	





# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	9
<b>2</b>	<b>Siviilitiedustelun tarkoitus ja käsitteistö</b>	11
2.1	Tiedustelu käsitteenä	11
2.2	Kansallinen turvallisuus	12
2.3	Toimintaympäristön muutos	14
2.4	Tiedustelun menetelmät ja organisointi	15
2.5	Tiedustelutieto ja sen käytön edellytykset	17
<b>3</b>	<b>Nykytila</b>	20
3.1	Suojelupoliisi siviilitiedustelun kentässä	20
3.1.1	Tehtävät	20
3.1.2	Toimivaltuudet	21
3.1.3	Tiedonhankinta	22
3.1.4	Suojelupoliisin tiedustelullisen aseman arviointi	23
3.2	Suojelupoliisin ohjaus	26
3.2.1	Rakenne	26
3.2.2	Ohjausinstrumentit ja niiden käyttö	28
3.3	Suojelupoliisin laillisuusvalvonta	31
3.4	Siviilitiedustelun asiakkaat ja kumppanuudet	32
<b>4</b>	<b>Kehittämiskohteet</b>	36
4.1	Sisäministeriö ja sen toimialat tiedustelutiedon käyttäjinä	36
4.2	Kansallisen turvallisuuden kysymysten valmistelu ja koordinaatio	37
4.3	Suojelupoliisin tiedustelutoiminnan ohjaus	38
4.4	Tiedustelulainsäädännön vaikutukset	40
4.4.1	Ohjaus	40
4.4.2	Laillisuusvalvonta	43
4.4.3	Resurssit	44
<b>5</b>	<b>Johtopäätökset</b>	45
5.1	Toiminnallisia johtopäätöksiä	45
5.2	Ohjausvaihtoehtojen arviointia	49



# 1 Johdanto

Suomen turvallisuusympäristö on erityisesti viime vuosina muuttunut ja monimutkaistunut. Sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvat uhkat limittyvät yhä läheisemmin toisiinsa. Vakavimmat uhkat ovat lähes poikkeuksetta kansainvälistä alkuperää tai niillä on kytköksiä Suomen ulkopuolelle. Uhkien taustalla vaikuttavien tekijöiden tunnistaminen ja ennakoiminen on entistä vaikeampaa. Päätöksenteossaan ja toiminnassaan sekä valtion johto että viranomaiset tarvitsevat entistä laadukkaampaa ennakoivaa tietoa - tiedustelutietoa - kansallisen turvallisuuden takaamiseksi.

Kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten tehtävänä on ennakoida ja ennalta estää sellaisia vahingollisia tekoja ja hankkeita, jotka voivat vaarantaa erityisen tärkeitä kansallisia etuja. Lukuisat viranomaiset tekevät yhteistyötä turvallisuusympäristön muutosten ennakoimisessa ja niihin varautumisessa. Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisilla, erityisesti suojelupoliisilla, on keskeinen rooli kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien siviililuonteisten uhkien ennalta estämisessä. Suojelupoliisi on valtakunnallinen poliisiyksikkö, jonka tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Suojelupoliisin tehtävänä on suorittaa myös tällaisten rikosten tutkintaa, mutta ehdotetun uuden tiedustelulainsäädännön voimaantulon jälkeen suojelupoliisilla ei enää olisi esitutkintatehtävää.

Suojelupoliisin hallinnollinen asema muuttui vuoden 2016 alussa, jolloin siitä tuli suoraan sisäministeriön alainen valtakunnallinen poliisiyksikkö. Muutoksen taustalla oli paitsi voimakas toimintaympäristön muutos, myös suojelupoliisin jo aiempi tosiasiallinen rooli valtiojohdon päätöksentekoa palvelevan analysoidun turvallisuus- ja tiedustelutiedon tuottajana. Hallinnollisen muutoksen myötä suojelupoliisin ohjaus siirtyi Poliisihallitukselta sisäministeriölle. Suojelupoliisin tiedonhankinnan ohjaamiseksi otettiin käyttöön tiedonhankintaprioriteetit, mutta muita uusia määrämuotoisia mekanismeja ei viraston ohjaukseen samassa yhteydessä luotu.

Sisäministeriön, puolustusministeriön ja oikeusministeriön työryhmät luovuttivat 19.4.2017 uutta tiedustelulainsäädäntöä koskevat mietintönsä. Mietintöjen lähtökohtana

on luoda uudet tiedustelulliset toimivaltuudet sekä siviili- että sotilastiedustelulle ja lisäksi määrittellä ne kansallisen turvallisuuden uhkat, joiden havaitsemiseksi, tunnistamiseksi ja joihin kohdistuvaa tiedonhankintaan näitä tiedusteluvaltuuksia voitaisiin käyttää. Tiedustelun oikeudelliseen ja parlamentaariseen valvontaan luotaisiin samalla uusia toimijoita ja toimintatapoja. Siviilipuolella uusia toimivaltuuksia käyttäisi yksin suojelupoliisi.

Tiedustelulainsäädäntöä koskevat uudet lakihankkeet ja tämän raportin lähtökohtana ollut suojelupoliisin ja siviilitiedustelun ohjauksen sekä siihen liittyvän yhteistyön tarkastelu täydentävät toisiaan kansalliseen turvallisuuteen liittyvän viranomaisyhteistyön kokonaisuudessa. Uusien tiedustelutoimivaltuuksien myötä suojelupoliisin toiminta painottuu nykyisestä turvallisuuspoliisitoiminnasta yhä enemmän turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden suuntaan. Uudessa tilanteessa myös viraston ohjaukseen liittyvien tarpeiden tunnistaminen ja sitä tukevan kansallisen turvallisuuden viranomaisten yhteistyön ja vuorovaikutuksen vahvistaminen on olennaisen tärkeää.

Sisäministeri Paula Risikko asetti 12.10.2016 hankkeen tekemään ehdotuksen niistä toimenpiteistä, jotka sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla tulee tehdä, jotta siviilitiedustelun ohjaus ja koordinaatio muun tiedustelutoiminnan kanssa sekä valvonta on mahdollisimman tehokkaalla tavalla järjestetty.

Asettamispäätöksessä hankkeen valmistelua varten nimettiin työryhmä. Tähän raporttiin on koostettu toimeksiannon mukaiset työryhmän arviot ja ehdotukset siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen kehittämiseksi sisäministeriön hallinnonalalla. Työryhmä koontui valmistelun aikana 10 kertaa. Työryhmän puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö Päivi Nerg ja varapuheenjohtajana osastopäällikkö, ylijohtaja Kauko Aaltomaa sisäministeriöstä. Työryhmän jäseninä toimivat hallitusneuvos Ari-Pekka Koivisto sisäministeriön rajavartio-osastolta (varajäsen Pasi Kostamovaara), maahanmuuttojohtaja Tuomo Kurri sisäministeriön maahanmuutto-osastolta (varajäsen Annikki Vanamo-Alho), neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksiköstä (varajäsenet Katarine Lindstedt, Kia Vertio ja Antti Häikiö), turvallisuusjohtaja Jari Ylitalo valtioneuvoston kansliasta (varajäsen Marko Lavikkala), poliisineuvos Antti Pelttari suojelupoliisista (varajäsen Seppo Ruotsalainen), poliisijohtaja Timo Saarinen Poliisihallituksesta (varajäsen Tomi Vuori), poliisineuvos Robin Lardot Keskusrikospoliisista (varajäsen Tero Kurenmaa), apulaispäällikkö Raimo Pyysalo Maahanmuuttovirastosta (varajäsen Hanna Helinko), johtaja Sami Rakshit Tullista (varajäsen Petri Lounatmaa) sekä eversti Martti Kari Pääesikunnasta (varajäsen Mikko Porvali). Hankkeelle asetettiin sihteeristö, jonka puheenjohtajana toimi poliisijohtaja Petri Knape sisäministeriöstä. Sihteeristöön kuuluivat lisäksi Sami Ryhänen, Ari Ewvaraye ja Mikael Lohse sisäministeriöstä sekä Tuomas Portaankorva ja Jyri Rantala suojelupoliisista ja Timo Kilpeläinen Poliisihallituksesta.

## 2 Siviilitiedustelun tarkoitus ja käsitteistö

### 2.1 Tiedustelu käsitteenä

Yleiskäsitteenä *tiedustelu* voidaan mieltää erilaisin keinoin toteutettavaksi johdetuksi tiedonhankinnaksi, jota tekee tätä varten organisoitu ja määrätty, tiedustelumenetelmien käyttöön oikeutettu ja erikoistunut viranomainen tai muu taho. Tiedustelutoiminta edellyttää erotuksena satunnaisesta tai yksittäisiin asioihin keskittyvästä tiedonhankinnasta järjestelyjä, joilla tiedon tarpeet, tiedonhankinnassa käytettävät keinot, sitä toteuttava taho, tiedon luovuttaminen ja toiminnan valvonta määritellään organisoiduksi kokonaisuudeksi.

*Siviilitiedustelu* on asiallisesti kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tehtävää valtion sisäisten ja ulkoisten turvallisuussuhkien tunnistamista, uhkiin kohdistuvaa tiedonhankintaa, tietojen analysointia sekä prosessista saatavan tiedustelutiedon oikea-aikaista saattamista sen tarvitsijoille.

Eriteltäessä siviili- ja sotilastiedustelua viitataan tiedustelua toteuttaviin organisaatioihin, niiden sijaintiin valtiohallinnossa ja osin myös niiden toimivaltaan ja tehtävään. Siviilitiedusteluorganisaatiot ovat siviiliviranomaisia ja pääsääntöisesti hallinnonalansa ministeriön ohjauksessa.

*Sotilastiedusteluorganisaatio* on osa valtion puolustushallintoa ja useimmiten sotilaallisesti järjestetty. Sotilastiedustelupalvelun tehtävänä on tuottaa kaikissa valmiustiloissa valtiojohdolle, sotilasjohdolle ja asevoimille toimintaympäristötietoisuuteen liittyvää tietoa ja tarvittaessa ennakkovaroituksia ja esimerkiksi voimankäytön tukemiseen liittyvää informaatiota. Sotilastiedustelupalvelu vastaa usein myös sotilasvastatiedustelusta.

Lainvalvontaviranomaisten suorittamaa tiedustelua, jonka tarkoituksena on hankkia rikoksen estämisen, paljastamisen tai selvittämisen kannalta merkityksellistä ja analysoitua tietoa rikoksentehtäjistä, rikoksenteke-olosuhteista ja rikosilmiöistä kutsutaan *rikostiedusteluksi*. Törkeisiin, valtion turvallisuutta uhkaaviin rikoksiin kohdistuva rikostiedustelu on osin limittäistä siviilitiedustelun kanssa. Toiminnalla on usein kuitenkin eri tavoitteet.

Siviilitiedustelun ala on konkreettisiin tekoihin tai henkilöihin kytkeytyvää rikostiedustelua laajempi kokonaisuus ja se on usein myös pidempikestoista.

## 2.2 Kansallinen turvallisuus

Tiedustelutoiminnan keskeisenä perusteena olevaa *kansallista turvallisuutta* ei vielä ole yksiselitteisesti määritelty Suomen lainsäädännössä. Määritelmälle on kuitenkin syntynyt tarvetta Suomessakin. Kansainväliset sopimukset ja monenväliset velvoitteet tunnistavat ja tunnustavat kansallisen turvallisuuden käsitteen. Suomalaisessa lainsäädännössä kansallisen turvallisuuden sijaan on tähän asti käytetty muun muassa *valtion sisäistä ja ulkoista turvallisuutta*. Vaikka tähän käsitepariin sisältyy kansallisen turvallisuuden kysymyksille tunnusomaisia ominaisuuksia, ei yleinen käsitys Suomessa siitä, mitä se tarkoittaa, ole täysin vastannut kansainvälistä tulkintaa kansallisesta turvallisuudesta.

Parhaillaan lausuntokierroksella olevissa ehdotuksissa siviili- ja sotilastiedustelua sekä niiden valvontaa koskevaksi lainsäädännöksi on omaksuttu kansallisen turvallisuuden käsite. Mietintöjen lähtökohtana on, että niissä varsinaisen kansallisen turvallisuuden sijaan määritellään ne uhkat kansalliselle turvallisuudelle, joiden havaitsemiseksi, tunnistamiseksi ja joihin kohdistuvan tiedonhankinnan toteuttamiseksi voidaan käyttää tiedusteluvaltuuksia. Koska lainsäädäntöön esitetään tältä osin poikkeuksia tiettyihin perustuslailla suojattuihin yksilön oikeuksiin, edellytetään siltä erityistä tarkkarajaisuutta. Tämän vuoksi ne uhkat, joiden havaitsemiseksi ja estämiseksi valtuuksia voidaan käyttää, on kirjattu lakiehdotuksiin tyhjentävästi (niin kutsutuksi uhkaluetteloksi). Kansallista turvallisuutta laajemmin tarkasteltaessa on kuitenkin huomioitava, että se, mikä kulloinkin muodostaa tai saattaa muodostaa kansallisen turvallisuuden uhkan, voi muuttua ajan kuluessa.

Mietintöjen mukaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan sellaista toimintaa, jota voidaan pitää haitallisena valtion keskeisille eduille ja toiminnolle. Ilmaisuuksien kansallinen turvallisuus käsittää näin ollen sen, ettei uhkaava toiminta kohdistu ensisijaisesti kehenkään yksilönä, vaan yleisemmin valtioon tai yhteiskuntaan. Kuitenkin esimerkiksi yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voisivat olla kansallista turvallisuutta uhkaavaa, jos ne laajuudeltaan tai merkitykseltään olisivat valtion kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhkan valtiolle.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta voi olla sellaista, joka konkretisoituessaan olisi rikos, mutta johon ei vielä voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Tämä tarkoittaa tilanteita, joissa on tarpeen havaita, selvittää ja seurata, johtaako jokin sinällään vielä laillinen toiminta valtioon tai yhteiskuntajärjestykseen kohdistuvaan vakavaan rikokseen. Samoin kyse voi olla toiminnasta, joka ei ole Suomen lain mukaan rikos

eikä voisi sellaiseksi muodostuakaan. Tämä tarkoittaa tilanteita, joissa esimerkiksi vieras valtio pyrkii vaikuttamaan maan itsemääräämisoikeuteen suoraan tai välillisesti muodostaen siten uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

Kansallisen turvallisuuden uhkassa on laajemmassa tarkastelussa kysymys sellaisista vakavista valtiota vaarantavista teoista, tapahtumista ja kehityskuluista, joihin ei tyydyttävästi voida vastata tapahtuneen jälkeen esimerkiksi millään rikosoikeudellisella menettelyllä tai joihin liittyvän rangaistuksen pelote ei toimi ennalta estävästi. Esimerkiksi satoja henkiä vaativa terrori-isku tai valtion itsemääräämisoikeutta horjuttava vieraan valtion tiedusteluoperaatio ovat hankkeita, joiden yhteiskunnallista vahinkoa ei voi sovittaa millään rangaistuksella tai korvauksella. Terroristisessa tarkoituksessa toimivaan väkivallantekijään rangaistuksen uhka toimii hyvin heikosti, mitä ilmentää se, että tällaiset henkilöt ovat usein valmiita menettämään oman henkensä iskun seurauksena. Vastaavasti vieraan valtion tiedustelutoimintaa harjoitetaan usein diplomaattiaseman tarjoamalla koskemattomuudella rikoslainkäyttöä vastaan. Kansallisen turvallisuuden uhkassa toteutuneen teon tai tapahtuman vaikutusten ja siihen jälkeenpäin reagoimisen mahdollisuuksien välillä on kestämaton epäsuhta valtion suojeluvaihtoimen näkökulmasta. Näistä seikoista johtuen kansallisen turvallisuuden uhkien torjunnan tulee olla ennakoivaa ja ennalta estävää. Yhteiskunnalla on oltava keinot tunnistaa uhkat jo ennen kuin vaara niiden toteutumisesta syntyy. Eri maissa tämä tehtävä onkin lähes poikkeuksetta osoitettu valtiolliselle tiedusteluorganisaatiolle.

*Kansallisen turvallisuuden suojaaminen* on siihen kohdistuvien uhkien torjuntaa tai sen edellyttämän tiedustelutiedon hankintaa laajempi käsite, joka pitää sisällään useita eri keinoja ja eri toimijoiden toimenpiteitä. Sen yleisenä tavoitteena on vähentää kansallisen turvallisuuden uhkien todennäköisyyttä ja toteutuneiden uhkien aiheuttamia vahinkoja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tällöin uhka ei useimmiten vielä ole akuutti. Konkreettisissa tilanteissa kansallisen turvallisuuden suojaaminen voi olla rikostorjunnallinen kysymys, kuten esimerkiksi terroristisen teon valmisteluun puuttuminen ja asian käsittely rikosprosessissa. Tiettyjen vakavien rikosten torjunta onkin yksi tärkeä osa kansallisen turvallisuuden suojaamista. Kansallisen turvallisuuden suojaamista on kuitenkin mahdollista ja tarpeellista tehdä useilla muilla tavoin kuten ulko- ja turvallisuuspoliittisella päätöksenteolla, varautumisella, viestinnällä ja ennaltaehkäisevällä toiminnalla. Näistä vastaavat lukuisat toimijat yhteiskunnassa. Päävastuu kuitenkin painottuu valtion ylimpään johtoon ja muihin päätöksentekijöihin.

## 2.3 Toimintaympäristön muutos

Suomen kansallisen turvallisuuden ympäristö on 2000-luvulla ollut jatkuvassa muutoksessa. Taustalla on ennen kaikkea eri ilmiöiden kiihtyvä kansainvälistyminen ja tietoteknistyminen. Toimintaympäristön muutos on synnyttänyt myös kokonaan uudenlaisia uhkia kuten tietoverkoissa tapahtuva tiedustelu, joiden havaitsemiseen tiedustelu on usein ainoa tai ainakin selvästi tehokkain keino. Yleisen globalisoitumiskehityksen seurauksena yksittäisten valtioiden turvallisuuskysymykset ovat kansainvälistyneet. Suomen turvallisuutta uhkaavat ilmiöt ja niiden taustatekijät liittyvät käytännössä poikkeuksetta maamme ulkopuolisiin ja osin vaikeasti hahmotettavaan tapahtumiin ja kehityssuuntiin. Analysoidun kansainvälisen turvallisuustiedustelutiedon sekä muun erittäin tärkeisiin kansallisiin etuihin liittyvän tiedustelutiedon tarve on kasvanut merkittävästi turvallisuuskysymysten rajat ylittävän luonteen vuoksi. Valtion tulisi kyetä itsenäisesti keräämään tiedustelutietoa, jotta sen kansallinen turvallisuus ei olisi riippuvainen muiden valtioiden kyvystä ja halusta luovuttaa tietoa Suomelle.

Terrorismin torjunnassa toimintaympäristöön eniten vaikuttanut tekijä on ollut Syyrian ja Irakin konflikti ja siihen maailmalta, Euroopasta ja Suomesta osallistuvat sekä osallistumaan pyrkivät henkilöt verkostoineen. Toisena keskeisenä muutostekijänä on terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden määrän huomattava kasvu, jonka arvioidaan jatkuvan edelleen. Samalla kansallisesta turvallisuudesta vastaaville viranomaisille huolta aiheuttavat yhteydet Suomesta terroristisiin toimijoihin ulkomailla ovat lisääntyneet. Ulkomaiset terroristiverkostot ovat alkaneet luoda yhteyksiä ja rekrytoida jäseniä Suomeen muodostuneista kannattajaverkostoista. Terrorismin ja muiden laajamittaisten väkivallantekojen erot ovat myös tulleet häilyvämmiksi. Ideologisesti motivoituneet iskut ja joukkosurmat, joissa tekijöillä ei ole ollut yhteyksiä terroristijärjestöihin, ovat tulleet yleisemmiksi. Sosiaalinen media ja tietoverkot yleisesti ovat myös hälventäneet sitä, kenet voi nähdä kuuluvaksi johonkin terroristisessa tarkoituksessa toimivaan ryhmään tai organisaatioon.

Ulkomaisten tiedustelupalveluiden tiedustelutoiminta Suomessa on aktiivista. Suomessa toimii muihin Euroopan maihin verrattuna huomattavan suuri määrä ulkomaisia tiedusteluasiamiehiä. Henkilölähteisiin perustuvan tiedustelun rinnalle ja sitä tukemaan on tullut tietoverkkoympäristöissä tapahtuva tekninen tiedustelu, jonka havaitseminen ja torjuminen on vaikeaa. Viime aikoina sekä Euroopan valtioiden että Yhdysvaltain vaalien yhteydessä on havaittu uudentyyppisiä hybridi-ilmiöitä, jotka vakavimmillaan voivat horjuttaa valtioiden demokraattista perustaa. Näiden ilmiöiden taustalla kietoutuvat yhteen ulkovaltojen harjoittama henkilötiedustelu ja tietoverkkoympäristössä tapahtuva tiedustelu tavalta, jonka havaitseminen on äärimmäisen vaikeaa. Hybridivaikuttamiseen voi liittyä myös muita, aiemmin tuntemattomia menetelmiä, jotka olisi kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämätöntä kyetä havaitsemaan ja estämään ennalta.



Yhteisiä piirteitä kaikille keinoille ovat yhteiskunnan haavoittuvuuksien hyödyntäminen, erimielisyyksien herättäminen ja päätöksentekoprosessin häirintä vihamielisen päämäärän saavuttamiseksi.

Syksyn 2015 aikana alkanut, sittemmin tasaantunut, turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on vaikuttanut kansalliseen turvallisuuteen sekä suoraan että välillisesti. Turvapaikanhakijoiden joukossa Suomeen saapui henkilöitä, joiden tausta tai aiempi toiminta edellyttävät suojelupoliisilta ja muilta viranomaisilta jatkuva tiedonhankintaa ja arviointia. Euroopan mittakaavassa koko turvapaikanhakijatilanteen muutos toi esiin ennakkollisen tiedustelun merkityksen uhkien tunnistamisessa ja niihin varautumisessa.

Turvapaikanhakijatilanteen muutos lisäsi yhteiskunnallista vastakkainasettelua eikä väkivallaltakaan ole välttytty. Mielenosoitusten määrä ja väkivaltapotentiaali ovat vastakkainasettelun kasvun myötä lisääntyneet merkittävästi viime vuosista, ja maaperä erilaiselle väkivaltaiselle ääriliikehdinnälle on vahvistunut.

Myös laiton aktivismi on siirtynyt yhä enenevässä määrin tietoverkkoihin. Anonyymipalveluiden käyttö uhkausten, rangaistavan vihapuheen ja äärimmäisten mielipiteiden kanavina on yleistynyt. Uhkauksia esitetään yhä enemmän sekä valtiojohtoon kuuluvia että muita julkisuuden henkilöitä kohtaan. On olemassa viitteitä siitä, että tällainen retoriikka lisää väkivaltaista radikalisoitumista eri aatemaailmoja edustavissa liikkeissä ja väkivaltaisia aatteita ihannoivissa yksilöissä.

## 2.4 Tiedustelun menetelmät ja organisointi

Tiedustelulle on tunnusomaista, että sen keinoin pyritään hankkimaan sellaisia tietoja, jotka eivät ole julkisesti saatavilla ja jotka useimmiten nimenomaisesti pyritään pitämään salaisina. Yleensä myös itse tiedustelutoiminta pyritään salaamaan sen kohteelta, jotta tämä ei voisi nopeasti omalla toiminnallaan mitätöidä saadun tiedon merkitystä. Jos tiedustelu paljastuu kohteelle, voi tämä suojata salaista toimintaansa paremmin tai muuttaa suunnitelmiaan siten, että tiedustelulla saatua tietoa ei voida enää hyödyntää esimerkiksi kohteen muodostaman uhkan estämiseksi.

Tiedustelumenetelmiä voidaan jaotella useilla eri perusteilla. Siviilitiedustelun ja tämän raportin näkökulmasta toiminta voidaan karkeasti 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 radio-signaali muodossa olevan informaation keräämistä, tallentamista ja käsittelyä. *Tietoliiken-*

*netiedustelu*, jonka voidaan katsoa myös kuuluvan osana signaalitiedusteluun, on valtion rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun tietyillä hakukriteereillä perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä. *Avoimiin lähteisiin perustuvalla tiedustelulla* hankitaan julkista materiaalia. Koska tiedustelulla pyritään ensisijaisesti hankkimaan tietoja, jotka eivät ole julkisesti saatavilla, on avointen lähteiden tiedustelu perinteisesti nähty varsinaisia salaisiin tietoihin kohdistuvia menetelmiä täydentävänä tai niiden käyttöä suuntaavana.

Valtioilla, joissa ulkomaantiedustelu on katsottu tarpeelliseksi, on erityisesti tiedustelutehtävään määrätty, resursoitu ja koulutettu *tiedustelupalvelu*. Tämä viranomaisen useimmiten lakisääteisillä toimivaltuuksilla oikeutettu hankkimaan valtiojohdon päätöksenteossa tarpeellista tietoa. Tehtävän laajuus ja toimivaltuuksien lajit vaihtelevat valtioittain. Laajimmillaan tiedustelupalvelu hankkii valtiojohdolle talouteen, ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen, sisä- ja ulkopolitiikkaan, tieteeseen sekä tekniikkaan liittyviä tietoja. Tällöin kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen lisäksi tiedustelupalvelun tehtävänä on tiedonhankinnan avulla myös muulla tavoin edistää valtion *kansallista etua*.

*Turvallisuuspalvelu* toimii kansallisen turvallisuuden uhkien torjumiseksi toimivallan rajoituksissa pääsääntöisesti valtion sisäiseen toimintaan ja tiedonhankintaan. Turvallisuuspalvelu pyrkii tiedonhankinnallaan yleensä paljastamaan, torjumaan ja estämään toimialaansa kuuluvia hankkeita ja rikoksia. Tällaisiksi katsotaan eri maissa valtiosääntöön, yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin sekä valtiollisiin instituutioihin ja niiden toimintaan kohdistuvat uhkat. Tiedustelu- ja turvallisuuspalvelun keskeisinä eroina pidetään yleisesti niiden alueellista toimivaltaa sekä tehtävämäärittelyä. Perinteisesti tiedustelupalvelut toimivat ulkomailla, kun taas turvallisuuspalvelulla on toimivaltaa vain kotimaassa. Tiedustelupalvelun tehtäviin kuuluu usein myös sellainen salainen tiedonhankinta, jolla ei välttämättä ole merkitystä kansalliselle turvallisuudelle, mutta jolla voi olla merkitystä maan kansalliselle edulle. Tällainen tehtävä voi esimerkiksi olla tiedonhankinta toisen maan sisä- tai ulkopolitiikasta tarkoituksena hyödyntää sitä oman maan ulkopoliittisessa päätöksenteossa.

Turvallisuuspalvelun toimintatapa on useimmiten tiedustelupainotteinen. Tämä tarkoittaa, että sen toiminnan vaikuttavuus on ensisijaisesti välillinen: muut toimijat - tiedustelun asiakkaat - saavat turvallisuuspalvelulta tiedustelutietoa, jota ne voivat käyttää purkaakseen kansallista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa tai ainakin vähentääkseen sen vaikutuksia. Turvallisuuspalvelumallin sisällä on vaihtelua eri maiden välillä sen suhteen, missä määrin palvelun tiedonhankinta ohjautuu asiakkaiden esittämien tiedontarpeiden perusteella ja missä määrin palvelu kohdentaa tiedonhankintaansa itsenäisesti. Turvallisuuspalvelun toiminta voi myös olla lähempänä rikostiedustelua ja sen menetelmiä, jolloin se on selkeämmin sidottu rangaistavaksi säädettyihin tekoihin.

Jos viranomaisen toiminta rajoittuu kansalliseen turvallisuuteen liittyvien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen poliisivaltuuksin, kutsutaan sitä turvallisuuspoliisiksi. Turvallisuuspoliisi poikkeaa tiedustelu- ja muista turvallisuuspalveluista siten, että se on itse oman tiedonhankintansa pääasiakas, minkä lisäksi sen pääasiallinen vaikutustamistapa kansallisen turvallisuuden uhkiin on leimallisesti rikostorjunnallinen.

Ulkoisten ja sisäisten uhkien välisen rajan hämärtyminen on heijastunut myös turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden toimintatapoihin. Niiden väliset erot ovat käytännössä pienenevässä. Sisäisten uhkien torjunnasta vastaavat turvallisuuspalvelut tekevät yhä enemmän kansainvälistä yhteistyötä ulkomailta peräisin olevien uhkien torjunnassa ja ulkomaantiedustelua harjoittavat viranomaiset vastaavat myös valtion sisällä konkretisoituvia turvallisuusuhkia koskevan tiedon keräämisestä. Euroopassa on 2000-luvulta esimerkkejä tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen yhdistymisistä yhdeksi tiedustelusta vastaavaksi siviiliviranomaiseksi muun muassa Alankomaissa (AIVD), Sveitsissä (FIS) ja Espanjassa (CNI). Samanaikaisesti tiedusteluviranomaisten ja lainvalvontaviranomaisten välinen yhteistoiminta ja tiedonvaihto ovat kehittyneet merkittävästi.

## 2.5 Tiedustelutieto ja sen käytön edellytykset

Tiedustelutoiminnalla hankittava ja sen puitteissa käsiteltävä tieto on tiedustelutietoa. *Tiedonhankinnan jatkuvuuden* suojaamiseksi tiedustelutietoa ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi rikosoikeudellisessa tai hallinnollisessa menettelyssä. Kun tietoa käytetään julkisissa prosesseissa, itse tiedonhankinta paljastuu eikä sitä yleensä voida enää jatkaa ainakaan samoin edellytyksin ja menetelmin. Tähän liittyy myös tiedustelun *lähteiden suojaamisen intressi*. Tiedon käyttäminen tavalla, joka paljastaa tiedon lähteen, johtaa useimmiten siihen, että samalta tietolähteeltä ei voida enää saada tietoa kohteena olevasta asiasta. Usein jatkuvuuttakin tärkeämpi seikka on se, että lähteen paljastuminen voi henkilölähteen ollessa kyseessä – tilanteesta ja olosuhteista riippuen – asettaa hänet vakavaan vaaraan. Tiedustelutiedon käytettävyyttä julkisissa prosesseissa rajoittaa myös moni muu tekijä. Näitä käsitellään alla.

Merkittävä osa tiedustelutiedosta tulee kansainvälisestä tietojenvaihdosta, joita tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut keskenään aktiivisesti ja oma-aloitteisesti harjoittavat. Tietojenvaihdon ehdottomana edellytyksenä on kansainväliseen tapaoikeuteen perustuva niin sanottu *kolmannen osapuolen sääntö*, jonka perusteella tietoja saava tiedustelu- tai turvallisuuspalvelu ei pääsääntöisesti saa ilman tietoja luovuttavan maan lupaa antaa tietoja edelleen muille toimijoille, mukaan lukien vastaanottajamaan muut kansalliset viranomaiset. Säännön tarkoituksena on suojata tietoja luovuttavan maan viranomaisen tiedonhankinnan jatkuvuutta, tietolähteitä ja tiedonhankintamenetelmiä. Joissakin tapauksissa

tiedon luovuttaja voi oma-aloitteisesti tai pyydettyään sallia tiedon luovuttamisen muille osapuolille. Tietojenvaihdon järjestelmä perustuu siihen osallistuvien maiden keskinäiseen luottamukseen, jota muun muassa kolmannen osapuolen säännöllä turvataan. Tietojenvaihtoon osallistuvan valtion oman kansallisen turvallisuuden kannalta molemminpuolinen luottamus kumppaneiden kanssa on tärkeää. Yhteistyön myötä luotetut kumppanit luovuttavat toisilleen pyynnöstä ja oma-aloitteisesti tiedonhankinnassaan ilmenneitä tietoja, jotka voivat vaikuttaa kumppanivaltion kansalliseen turvallisuuteen.

Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan uhkan havaitsemisen, tunnistamisen, arvioimisen ja ennalta estämisen vuoksi on monesti perusteltua tai jopa välttämätöntä hankkia tiedustelutoimivaltuuksilla *yksityisyyden tai luottamuksellisen viestinnän piiriin* kuuluvaa tietoa. Koska tällaisen tiedon kerääminen ja luovuttaminen muussa tarkoituksessa edellyttää henkilön suostumusta tai rikosepäilyä, ei sitä myöskään saa luovuttaa kolmannelle osapuolelle muussa tarkoituksessa. Muutoin toimiva loukkaisi yksityisyyden suoja ja luottamuksellisen viestin salaisuutta lainvastaisesti.

Turvallisuus- ja tiedustelupalvelun harjoittaman tiedustelutoiminnan ja lainvalvontaviranomaisten suorittaman rikostiedustelun ero ei ole menetelmällinen, vaan se liittyy ensisijaisesti toiminnan tarkoitukseen. Rikostiedustelussa tiedonhankinnalla tavoitellaan tietojen rikoksen paljastamisen, estämisen tai selvittämisen kannalta merkityksellisistä seikoista, minkä lisäksi rikostiedustelun kohteena olevaan tekoon tai sen oletukseen pyritään vaikuttamaan rikosoikeudellisin keinoin. Esitutkinnassa rikostiedustelutietoa voidaan käyttää tutkinnan suuntaamisessa sekä todisteena oikeudenkäynnissä. Siviilitiedustelulla tuotetun tiedustelutiedon hyödyntäminen ei sitä vastoin useinkaan edellytä samanlaista varmuutta kuin oikeudenkäynnissä todisteena käytettävä tieto, koska sen perusteella tehtävät ennaltaehkäisevät toimenpiteet tai ratkaisut eivät vaikuta tiedonhankinnan kohteen toimintavapauteen ja asemaan yhtä voimakkaasti kuin esimerkiksi vapaudenriisto tai syyksilukeva tuomio rikosasiassa.

Tiedustelutietoa käytetäänkin ensisijaisesti 1) kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi 2) valtion strategisen päätöksenteon tukena, 3) eri turvallisuustoimijoiden varautumisen ja toiminnan suunnittelun tukena ja 4) jatkotiedonhankintaa suuntaavana. Toimeksianto- ja koskevat menettelyt vaihtelevat valtioittain. Tiedustelutietoa tarvitsevat ministeriöt ja muut valtiolliset toimijat saattavat osallistua tiedustelupalvelun ohjaukseen asettamalla tälle tiedonhankintaprioriteetteja sovituin aikavälein. Tiedonhankinta voi myös käynnistyä äkillisen tiedontarpeen ja sen perusteella annettavan toimeksiannon perusteella. Tiedustelupalvelun tehtävänä on toimittaa toimeksiannossa edellytetyt tiedot pyydettyssä muodossa.

Siviilitiedustelun ensi vaiheissa pyritään tunnistamaan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia varsin laajasta toimintaympäristöstä. Uhkan tai sen taustatekijöiden tun-

nistamisen jälkeen tiedustelua voidaan kohdentaa tarkemmin. Tiedustelutiedon voi sen käyttötarkoituksen perusteella karkeasti jakaa operatiivisen ja strategisen tason tiedoksi. Operatiivinen tieto on luonteeltaan sellaista, että tiedon loppukäyttäjä voi sen perusteella käynnistää konkreettisia toimenpiteitä jonkin tunnistetun uhkan torjumiseksi. Tällainen tilanne on esimerkiksi edellä kuvattu rikosprosessin käynnistäminen vakavaan, valtiota uhkaavaan tekoon liittyen tai esimerkiksi lupapäätös asiassa, jossa on ollut mahdollista hankkia lausunto siviilitiedusteluviranomaiselta. Tällöin myös tiedon käyttäjänä on operatiivista toimintaa tekevä taho, useimmiten jokin turvallisuusviranomainen. Strategisen tason tiedustelutieto puolestaan harvoin konkretisoi johonkin tiettyyn toimenpiteeseen vaan se liittyy laajempiin ilmiöihin, jotka on tarpeen huomioida yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Tällaisen tiedon tyypillisenä käyttäjänä on valtionjohto tai ministeriö. Raja operatiivisen ja strategisen tiedustelutiedon välillä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen vaan asiasta ja toimijasta riippuen tiedolla voi olla sekä strateginen että operatiivinen merkitys ja käyttötarkoitus. Tiedon saajan eli tiedustelun asiakkaan asema hallinnossa ei myöskään itsessään suoraan määrittele, kummasta on kyse, vaikka eri toimijat pääsääntöisesti vastaanottavatkin jommankumman tason tietoa.

Tietynlainen tiedustelutoimintaan liittyvä paradoksi onkin, että tiedon jakamisen rajoituksista huolimatta koko toiminnan tarkoitus ja vaikuttavuus perustuvat tiedon oikea-aikaiseen ennakolliseen tuottamiseen ja luovuttamiseen toimijoille, jotka omassa tehtävässään pystyvät tietoa hyödyntämään. Jakamiseen liittyvistä rajoitteista huolimatta tiedustelutietoa on usein mahdollista muokata analyysi- ja raportointivaiheessa siten, että se tuottaa asiakkaalle huomattavaa lisäarvoa. Silloin kun laki sen sallii, tiedustelutietoa voidaan käyttää myös uhkasta erottuvan rangaistavan teon torjumiseksi rikosoikeudellisin keinoin.

## 3 Nykytila

### 3.1 Suojelupoliisi siviilitiedustelun kentässä

#### 3.1.1 Tehtävät

Suojelupoliisi on sisäministeriön alainen 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. Suojelupoliisiin tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi. Sisäministeriö määrää Poliisihallitusta kuultuaan tarkemmin ne asiaryhmät, jotka kuuluvat suojelupoliisin tutkittaviksi, sekä päättää Poliisihallitusta kuultuaan tarvittaessa tarkemmin suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta ja yhteistyöstä sekä niiden välisistä tutkintajärjestelyistä.

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.

Sisäministeriö on antanut määräyksen suojelupoliisin tehtävistä ja yhteistyöstä. 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 laittontaa aktiivisia, tekee yhteistyötä eri viranomaisten kanssa joukkotuhoukseiden 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 tekee myös kaikki siviilisektorin henkilö- ja yritysturvallisuus selvitykset.

Kuvatut suojelupoliisin torjuntavastuulle kuuluvat ilmiöt liittyvät pääosin kansalliseen turvallisuuteen. Poliisin hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 155/1991) mukaan suojelupoliisin tehtävää koskevan säännöksen (10 §) kirjoittamistavassa onkin tämän vuoksi pyritty ottamaan huomioon ennalta estävän toiminnan korostunut merkitys suojelupoliisin tehtäväalueella.

Suojelupoliisi on ainoa siviili- ja poliisiviranomainen, joka vaihtaa kansalliseen turvallisuuteen ja muihin erittäin tärkeisiin kansallisiin etuihin liittyvää tiedustelutietoa ja tekee yhteistyötä ulkomaisten tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden kanssa. Yhteistyötä tehdään myös yhdyshenkilötoiminnan puitteissa. Rikostorjuntaa palvelevien kansainvälisten yhteistyömenettelyiden, kuten kansainvälisen poliisiyhteistyön, merkitys suojelupoliisin toimialalla on vähäinen. Tämä johtuu siitä, että kansallisen turvallisuuden kysymyksiin liittyvät tehtävät ja voimavarat on useimmissa maissa osoitettu tiedustelu- ja turvallisuuspalveluille, jotka tekevät yhteistyötä ja tietojenvaihtoa keskenään edellä kuvatuin periaattein. Suojelupoliisin ja muiden viranomaisten välinen kansallinen yhteistyö on kaikkia osapuolia hyödyttävää. Suojelupoliisin toiminnan kehitystä voidaan kuvata siten, että se on jo siirtynyt turvallisuuspoliisitoiminnasta turvallisuus- ja tiedustelupalvelutoiminnan suuntaan riippumatta puutteista tiedustelun toteuttamisen keinovalikoimassa.

### 3.1.2 Toimivaltuudet

Suojelupoliisille ei ole toistaiseksi säädetty erityisiä toimivaltuuksia valtion turvallisuuden ylläpitämistä tai tiedustelua varten. Tehtävissään suojelupoliisi käyttää poliisin toimivaltuuksia. Rikosten estämistä ja paljastamista koskevista poliisin toimivaltuuksista säädetään poliisilaisissa (872/2011). Rikoksen esitutkinnasta ja siinä käytettävissä olevista esitutkintaviranomaisen toimivaltuuksista säädetään esitutkintalaissa (805/2011) ja pakkokeinolaissa (806/2011).

Poliisilain salaista tiedonhankintaa koskevat toimivaltuudet rikosten paljastamiseksi on säädetty ensisijaisesti suojelupoliisin toimialan tarpeita varten. Siinä missä poliisi voi käyttää pakkokeinolaissa kuvattuja toimivaltuuksia rikosten selvittämiseksi, kun henkilön epäillään todennäköisesti syyllistyneen vakavaan rikokseen, edellyttää poliisilain vastaavien toimivaltuuksien käyttö sitä, että on "perusteltu syy olettaa" kohdehenkilön syyllistyvän mainittuihin rikoksiin. Näin ollen tiedonhankinnan kynnyksenä on kohteen oletettu tuleva toiminta menneen toiminnan sijaan. Rikokset, joiden paljastamiseksi tällaista tiedonhankintaa voidaan tehdä, koostuvat pääasiassa rikoslain vakavista, valtioon kohdistuvista rikoksista. Näiden osalta lainsäätäjällä on siis jo aiemmin katsonut, että tekojen ennalta estämisen intressi on niin suuri, että viranomaisella tulee olla kyky saada niistä tietoa etukäteen.

Osa salaisista tiedonhankintakeinoista kohdistuu teknisesti tiedonhankinnan kohteena olevan henkilön viestintään, kun taas jotkut voidaan määritellä kuuluvan henkilöön, hänen toimintaansa tai käyttäytymiseen kohdistuviin keinoihin. Henkilöön kohdistuvan tiedonhankinnan keinot voidaan edelleen ryhmitellä sen mukaan, edellyttääkö tiedonhankinta keinon toteuttajan ja kohdehenkilön välistä suoraa vuorovaikutusta ja siihen liittyvää kohteen harhauttamista vai hankitaanko tietoa jonkin välikäden kautta. Henkilön toimintaa voidaan myös havainnoida fyysisellä tai teknisellä tarkkailulla.

Julkisesti saatavilla olevan tiedon hankkiminen ei yleensä edellytä perustakseen erikseen säädettyä viranomaistoimivaltuutta. Suojelupoliisi hankkii julkista, eli ns. avointen lähteiden tietoa kehittääkseen yleistä ymmärrystä sen toimialaan kuuluvista ilmiöstä ja siten tukee tällä tiedonhankinnallaan tilannekuvan ylläpito- ja raportointitehtäväänsä.

Rikosten selvittämistehtävät ja niistä seuraava pakkokeino- ja esitutkintalakien mukaisten toimivaltuuksien käyttö rajoittuvat suojelupoliisin osalta käytännössä laittomaan tiedustelutoimintaan liittyvien rikosten tutkintaan. Suojelupoliisi toimittaa itsenäisesti esitutkinnan vain harvoin. Sisäministeriön määräyksen mukaisesti suojelupoliisi kuitenkin avustaa ja toimii yhteistyössä esitutkintaa suorittavan poliisiyksikön kanssa tarvittaessa erityisesti Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kannalta merkityksellisten, mutta myös muiden rikosten esitutkinnassa.

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 (726/2014) sisältää erityisesti suojelupoliisia koskevia tehtävä- ja toimivaltuussäännöksiä.

### 3.1.3 Tiedonhankinta

Nykyisen poliisilain salaisten tiedonhankintakeinojen yhteinen piirre on se, että ne on määritelty henkilö- ja rikoslähtöisesti. Niitä voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön tai käyttää hankittaessa tietoa vain sellaisen henkilön toiminnasta, jonka voidaan perustellusti olettaa tulevaisuudessa syyllistyvän tai jo syyllistyneen tietyn vakavuusasteen rikokseen tai sellaisen valmisteluun. Lähtökohtana on siten myös, että suojelupoliisilla täytyy olla jonkinlainen tieto uhkasta ja sen epäilyistä aiheuttajasta, jotta uhkaan voidaan kohdistaa tiedonhankintakeinoja. Niitä ei voi käyttää uhkan havaitsemiseksi, tunnistamiseksi tai arvioimiseksi. Suojelupoliisin tiedonhankinnassa muun tiedustelutiedon hankinnan on näin ollen perustuttava avointen lähteiden seurantaan, poliisin niin sanottuun yleisvalvontaan,



rekisteritietoihin sekä tietoihin, joita suojelupoliisi yhteistyöverkostonsa kautta saa muilta viranomaisilta ja yksityisiltä yhteisöiltä.

Oman haasteensa tiedonhankinnalle asettaa suojelupoliisin tehtävää määrittelevän poliisin hallintoa koskevan lain nykymuotoisessa 10 §:ssä mainittu valtakunnan turvallisuutta vaarantava hanke. Hankkeen käsitettä ei laissa tai sen esitöissä määritellä. Suojelupoliisin salaisten tiedonhankintakeinojen rikosperusteisuudesta seuraa, ettei niitä voida käyttää tietojen hankkimiseksi sellaisista valtion turvallisuutta vaarantavista hankkeista, jotka eivät ole edenneet ainakin jonkin tietyn rikoksen valmistelun asteelle tai sellaisista, jotka eivät koskaan voi rikokseksi muodostuakaan. Sitä, että laissa on rikosten rinnalla nimenomaisesti mainittu muut hankkeet, on kuitenkin tulkittava siten, että myös nämä eli kansalliseen turvallisuuteen liittyvät uhkat rikoksia laajemmin kuuluvat suojelupoliisin vastuulle. Poliisin hallintoa koskevan lain 10 § muutos on parhaillaan valmistelussa. Muutoksen tavoitteena olisi selkeyttää suojelupoliisin tehtävä. Suojelupoliisin tiedonhankinnasta ulkomailla ei ole toistaiseksi säädetty. Suojelupoliisin ulkomaita koskeva tiedonsaanti nojaa käytännössä sen harjoittaman kansainvälisen yhteistyön, avointen lähteiden seurannan sekä sen oman yhdysmiestoiminnan varaan.

Siviilitiedustelua koskevan lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on parantaa suojelupoliisin tiedonhankintaa sen tehtäviin liittyvistä vakavista kansainvälisperäisistä uhkista siten, että suojelupoliisilla olisi toimivaltuudet ulkomaan henkilötiedusteluun sekä rajat ylittävän tietoliikenteen tiedusteluun. Poliisilain uuteen 5 a lukuun säädettyjä tiedustelumenetelmiä ehdotetaan käytettäväksi tiedon hankkimiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavasta toiminnasta. Tietoliikenteeseen kohdistettavasta tiedustelusta puolestaan säädettäisiin laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa.

### 3.1.4 Suojelupoliisin tiedustelullisen aseman arviointi

Suojelupoliisi on ainoa viranomainen Suomessa, joka käytännössä jo nykyään, ja lakiesitysten mukaan myös tulevaisuudessa, toteuttaa tässä raportissa tarkoitettua siviilitiedustelu-tehtävää. Hallinnollisen asemansa ja virkarakenteensa perusteella suojelupoliisi sijoittuu turvallisuuspoliisin ja turvallisuuspalvelun väliin; suojelupoliisi on poliisiorganisaatio, mutta sen toimintatapa on varsin tiedustelullinen, ja joka toiminnassaan sekä käsittelee että tuottaa tiedustelutietoa.

Suojelupoliisi on koko historiansa ajan ollut poliisiorganisaatio. Poliisilain mukaan poliisin tehtävänä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Näistä tehtävistä suojelupoliisi on valtakunnallisena yksikkönä vastaan tietyiltä osin oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisesta ja tietyiltä osin rikosten ennalta estämisestä ja selvittämisestä. Tämän perusteella voidaan ajatella, että sen rooli

siviilitiedustelutoimijana on vastannut eniten edellä kuvattua turvallisuuspoliisimallia. Tätä tukee se, että suojelupoliisin tehtävä on osin sidottu tiettyihin rikoksiin ja sen tehtävänä on vielä toistaiseksi joidenkin rikosten esitutkinta. Vaikka suojelupoliisilla on ollut tiedonhankintavaltuuksia, jotka eivät edellytä epäilyä jo tapahtuneesta rikoksesta, on myös näiden toimivaltuuksien käyttö ollut sidottu nimenomaisesti tiettyjen rikosten paljastamiseen ja ennalta estämiseen.

Suojelupoliisi on nykymuotoisessa toiminnassaan suorittanut itsenäisesti esitutkintaa vain harvoin. Lainsäädännössä annetun ennalta estävän roolin lisäksi tämä johtuu toisaalta niistä syistä, jotka rajoittavat tiedustelutiedon ja erityisesti kansainvälisiltä kumppaneilta saadun tiedon käyttöä esitutkinnassa, ja toisaalta siitä, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvien rikosten tutkintaan tähtäävä tiedonhankinta vaatii hyvin paljon resursseja ollakseen tuloksellista. Rikosprosessi ei myöskään ole erityisen tehokas keino vaikuttaa kansallisen turvallisuuden uhkiin kuten raportissa on aiemmin todettu. Näin ollen suojelupoliisin toiminnan vaikutus kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi ei ole ollut rikostorjunnallinen ainakaan erityispreventiivisessä mielessä. Toiminnan tuloksena on vain harvoin ollut kansallista turvallisuutta uhkaavien henkilöiden kiinnijääminen rikoksesta ja sitä seurannut rangaistus tuomioistuimessa. Turvallisuuspoliisimalliin on kansainvälisesti aiemmin liitetty sellainen tulkinta, että sen kyky turvata kansallista turvallisuutta perustuu enemmän valvonnan yleispreventiivisyyteen: kansallisen turvallisuuden uhkiin ja rikoksiin liittyvä, kohteen tiedossa oleva valvonta ja paljastumisen tai rangaistuksen uhka estää toimintaa harkitsevia ryhtymästä konkreettisiin tekoihin. Vaikka tällaisella toimintafilosofialla on edelleen sijansa esimerkiksi laittoman tiedustelutoiminnan estämisessä, lienee sen käyttö tiedonhankinnan pääperusteena harvinaista.

Suojelupoliisin tiedonhankintaan liittyvä analyysi- ja raportointitoiminta ja siihen osoitetun henkilöstön määrä on kasvanut viime vuosikymmeninä kansainvälisen toimintaympäristön muutoksen myötä. Samanaikaisesti suojelupoliisin toimintatapa on 2010-luvulla muuttunut siten, että se on nykyään lähempänä turvallisuus- ja tiedustelupalveluja kuin aiemmin. Suojelupoliisi itse on käyttänyt uudesta toiminnastaan termiä "turvallisuustiedustelu". Suojelupoliisilla on poliisin hallinnosta annetun asetuksen, muiden normien ja vakiintuneiden käytäntöjen perusteella ollut jo vuosikymmeniä velvollisuus antaa tietoja viranomaisille sekä muille toimijoille mukaan lukien valtioneuvosto. Tämän lisäksi suojelupoliisi on raportoinut eduskunnan keskeisille elimille toimialaansa liittyvistä asioista ja toiminut lausunnonantajana erilaisissa lupamenettelyissä. Tästä näkökulmasta siviilitiedustelu ja siihen liittyvät keskeiset asiakkuudet ovat tosiasiallisesti olleet osa toimintaa jo pitkään vaikka toimintaa ei nimenomaisesti ole tiedusteluksi kutsuttu. Raportointi ja tiedon luovuttaminen on perustunut joko viraston harkintaan tai sille asetettuun velvoitteeseen antaa tietoa näille tahoille edellytysten täytyessä. Tiedustelutoiminnan kohdentamista ei kuitenkaan ole muodollisesti ohjattu. Suojelupoliisin siirryttyä kohti turvallisuuspalvelu- ja tiedustelupalvelumalleja on sen tuottamien raporttien määrä kasvanut merkittävästi. Sekä

vanhat että uudet sidosryhmät nähdään aiempaa vahvemmin tiedustelun asiakkaina, niillä on mahdollisuus osallistua tiedonhankinnan suuntaamiseen ja raportoinnin lähtökohtana on aiempaa vahvemmin se, mitä tietoa asiakkaat tarvitsevat.

Ensimmäinen määrämuotoinen menettely suojelupoliisin tiedonhankinnan ohjaamiseksi viraston ulkopuolelta otettiin käyttöön vuonna 2016, kun suojelupoliisille määriteltiin tiedonhankintaprioriteetit. Tiedonhankintaprioriteeteilla ohjataan sitä, mistä strategisen tason kansallisen turvallisuuden kysymyksistä suojelupoliisin odotetaan tuottavan tiedustelutietoa. Tiedonhankintaprioriteetit laaditaan sisäministeriön johdolla. Kyseessä on sisäministeriön määräys. Prioriteettien määrittämiseen osallistuvat ne keskeiset tahot, jotka oletettavasti tarvitsevat tällaisia tietoja ja joiden toimintaan tiedustelun kohteena olevat asiat vaikuttavat. Yksittäisiin kysymyksiin tai tapauksiin liittyvistä tiedustelutoimeksiannoista tai tietopyynnöistä ei ole olemassa yhtenäistä menettelytapaa vaan nämä perustuvat suojelupoliisin ja kunkin sidosryhmän toimijan kahdenvälisiin sopimuksiin tai tapakäytäntöihin.

Tällä hetkellä suojelupoliisin voidaan edellä esitetyn perusteella arvioida toteuttavan sekä turvallisuuspoliisin että turvallisuuspalvelun tehtäviä. Viraston rooli kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä sekä siviilitiedustelun toteuttajana on siten kahdenlainen, mikä ei ole täysin ristiriidatonta. Turvallisuuspalvelumallia leimaa se, että resurssit ja toimivaltuudet palvelun tunnistamien kansallisen turvallisuuden uhkien konkreettiseen torjuntaan ovat muilla toimijoilla. Tällöin turvallisuuspalvelun toiminnan vaikuttavuus perustuu siihen, että se tuottaa oikea-aikaisesti tarvittavan ja analysoidun tiedustelutiedon sellaiselle toimijalle, jolla on paras kyky saamansa tiedon perusteella tehdä varsinaiset toimenpiteet. Turvallisuuspoliisin toimintamallin vaikuttavuuden ongelmana on tiedustelutiedon ja esitutkinnaissa hyödynnettävän tiedon ristiriita: turvallisuuspoliisin toiminnan vaikuttavuus perustuu rikostorjuntaan ja siihen sisältyvään esitutkintaan, mutta tiedustelutietoa voi käyttää esitutkinnaissa vain rajallisesti. Puhdas turvallisuuspoliisimalli ei myöskään edellytä tiedustelutiedon jakamisen organisointia tai muiden organisaatioiden tietotarpeiden huomiointia. Tällöin vaarana on, että pelkästään rikostorjunnallisiin tarkoituksiin hankittua tiedustelutietoa ei hyödynnetä täysimääräisesti kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Se, millaisena siviilitiedustelutoimijana suojelupoliisia tarkastellaan, on keskeistä viraston ohjauksen järjestämiselle ja tavoiteasettelulle. Tehokkaimman ja suomalaiselle yhteiskunnalle parhaan lisäarvon tuottaman mallin määrittäminen ei ensisijaisesti ole lainsäädännöllinen kysymys vaan lähtee toiminnallisista lähtökohdista. Suojelupoliisin keskeiset rikosperusteiset toimivaltuudet ovat tässä raportissa käytettyjen määritelmien mukaan jo nykyisin tiedustelutoimivaltuuksia ja suojelupoliisin toimintaan kohdistuu tiedustelu- ja turvallisuuspalveluille tyypillisiä raportointivelvoitteita. Tämän vuoksi suojelupoliisin ohjauksen järjestämistä on syytä tarkastella riippumatta mahdollisista tulevista siviilitiedustelua koskevista lainsäädäntömuutoksista. Suojelupoliisin omat lakisääteiset keinot vaikuttaa sen tiedustelun kohteena oleviin ilmiöihin ja toimintaan rajoittuvat käytännössä

esitutkinnan käynnistämiseen. Tarkasteluun vaikuttaa merkittävästi myös se, että suojelupoliisi on sekä Suomen väestömäärään että poliisitoiminnan kokonaisuuteen suhteutettuna pieni toimija, jolle kattavaan kohteiden valvontaan tai rikosvastuun toteuttamiseen tähtäävän tiedustelutoiminnan ylläpitäminen pitkäkestoisesti ja samalla tehokkaasti on hyvin haasteellista. Ratkaisevaksi kysymykseksi muodostune se, mitä käsitetään viraston tehtäviä koskevassa lainsäädännössä tarkoitetulla "torjunnalla". Ottaen huomioon edellä esitetyt kansalliseen turvallisuuteen liittyvien kysymysten erityispiirteet, toimintaympäristön muutokset sekä suojelupoliisin rajalliset mahdollisuudet suoraan omilla toimivaltuuksillaan vaikuttaa kansallisen turvallisuuden ughiin, on pääasiassa välilliseen vaikuttamiseen eli tiedustelutiedon hankkimiseen ja luovuttamiseen perustuva laaja tulkinta perusteltu. Näin toimiessa saadaan käyttöön myös paljon viraston omia voimavaroja laajemmat sekä monipuolisemmat resurssit kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi ja edistämiseksi, mikä on myös kustannustehokasta.

## 3.2 Suojelupoliisin ohjaus

### 3.2.1 Rakenne

Sisäministeriö vastaa poliisia koskevista ministeriötehtävistä. Suojelupoliisi on poliisin hallinnosta annetun lain muutoksella (860/2015) siirretty 1.1.2016 lukien Poliisihallituksen alaisesta valtakunnallisesta poliisiyksiköstä sisäministeriön alaiseksi valtakunnalliseksi poliisiyksiköksi. Sisäministeriö vastaakin nykyään suojelupoliisin ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä suojelupoliisin toimialan tehtävistä. Ministeriön poliisiosasto käsittelee asiat, jotka koskevat suojelupoliisin toimintaa, tulosohjausta ja lailisuusvalvontaa.

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n 1 momentissa todetaan suojelupoliisin tehtävien lisäksi, että suojelupoliisi toimii sisäministeriön ohjauksessa. Asettamalla vuosittain suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteetit sisäministeriö ohjaa suojelupoliisin toimintaa suuntaamalla sen tiedonhankintaa. Suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteettien asettamista edeltää niiden valmisteleva käsittely ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Kyse onkin kokonaisuutena arvioituna valtioneuvostotason ohjaus- ja yhteensovittamismekanismista. Tästä mekaniismista ei ole annettu laintasoisia säännöksiä.

Suojelupoliisin toiminnallisen ohjauksen ohella sisäministeriö vastaa suojelupoliisin tulosohjauksesta ja resursoinnista. Koska suojelupoliisin muusta poliisista poikkeavat tehtävät edellyttävät sen kohdalla muusta poliisista poikkeavaa tulostittaristoa ja resurssijakomallia, suojelupoliisin toimintamenot on eriytetty omalle momentilleen poliisin toiminta-

menomomentista. Lisäksi sisäministeriö kirjaa valtion talousarvioon alustavat tulostavoitteet suojelupoliisille.

Sisäministeri kantaa poliittista vastuuta suojelupoliisin toiminnasta ja siksi hänen tulee olla tietoinen viraston toimialaan kuuluvista keskeisistä asioista. Tämän vuoksi suojelupoliisin on ilmoitettava tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista sisäministerille sekä, silloin kuin niillä on merkittävää vaikutusta muuhun poliisitoimeen, myös poliisiylijohtajalle. Suojelupoliisin päällikön on lisäksi pidettävä sisäministeriö, tarkemmin sanoen sisäministeri, kansliapäällikkö ja poliisiosaston ylijohtaja, tietoisena suojelupoliisia koskevista asioista. Tämän lisäksi suojelupoliisin on ilmoitettava sisäministeriölle sellaisesta suunnittelemaastaan hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteiden muutoksesta, jolla voi olla laatunsa tai laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta sisäministeriön hyväksymien suojelupoliisin tulostavoitteiden ja toimintalinjojen toteutumiseen. Suojelupoliisi informoi myös tasavallan presidenttiä, pääministeriä ja ulkoasiainministeriä sekä eduskunnan perustuslaki-, hallinto- ja ulkoasiainvaliokuntia pitääkseen heidät ajan tasalla ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvistä asioista ja turvallisuustilanteesta.

Suojelupoliisin ohjaus suoraan ministeriön alaisena poliisiyksikkönä on uusi rakenne verrattuna aiempiin malleihin. Ennen 2000-luvulla toteutettuja poliisin hallintorakenneuudistuksia suojelupoliisi toimi poliisin ylijohtona toimivan sisäministeriön poliisiosaston alaisena valtakunnallisena poliisiyksikkönä. Hallintorakenneuudistusten jälkeen se oli sijoitettuna poliisin keskushallintoviranomaisena toimivan Poliisihallituksen alaiseksi valtakunnallisena yksiköksi.

Suoraan ministeriön alaisuudessa toimivaksi virastoksi suojelupoliisi on pieni, joskaan ei poikkeuksellisen pieni. Viraston henkilöstömäärä on noin 300 henkilöä ja vuosittainen toimintamääräraha noin 25 M €. Rakenteellisesti suojelupoliisin ohjaus on kuitenkin järjestetty samalla tavoin kuin Poliisihallituksen alaisuudessa toimivan poliisitoiminnan ohjaus. Sisäministeriön poliisiosasto ja sen sisällä suunnitteluyksikkö vastaa sekä suojelupoliisin että Poliisihallituksen tulos- ja resurssiohjaukseen liittyvien kysymysten valmistelusta. Suojelupoliisin tulosohtaukseen sovelletaan valtioneuvoston yleisiä periaatteita, joiden mukaan ministeriöiden alaisten virastojen kanssa tehdään strategisen tason tulossopimukset. Ottaen huomioon viraston pienen koon ja erityisen toimialueen ovat sen tulosohtausprosessissa huomioitavat kysymykset enemmän toimialan tuntemusta edellyttäviä ja luonteeltaan erilaisia kuin muun poliisitoimen, joka kattaa noin 10 000 henkilötyövuotta ja noin 700 M € toimintamäärärahan. Tällöin nousee kysymys siitä, mitä suojelupoliisin tulosohtauksessa on käsitettävä strategisen tason asioiksi. Erona muun poliisitoiminnan ohjaukseen on lisäksi se, että suojelupoliisin operatiivista toimintaa ei ohjaa erillinen keskushallintoviranomainen. Tämä korostaa tarvetta määritellä suojelupoliisin osalta erikseen ja selkeästi, mikä osa toiminnallisesta ohjauksesta on viraston sisäistä ja mitkä ovat ministeriön tehtäviä. Hallinnollisten ja tukitoimintojen osalta vastaavaa kysymystä ei ole, koska

toiminnot ovat luonteeltaan tarkoin säänneltyjä ja usein määrämuotoisia, jolloin niiden määrittämisen tarpeeseen on ollut siirtymävaiheessa helppo vastata. Suojelupoliisin hallinnollisen aseman muutoksen yhteydessä käytiin keskustelua siitä, mitä mahdollisia uusia määräyksiä tai menettelyjä hallinnollisen aseman muuttuminen edellyttää. Tuolloin todettiin, että muutos ei edellytä merkittäviä uusia järjestelyjä. Sisäministeriön määräyksen viraston tehtävistä lisäksi ministeriö antoi tuolloin puitemääräyksen suojelupoliisissa noudatettavista poliisihallintoa koskevista ohjeista ja määräyksistä, jossa viitataan lukuisiin sisäministeriön ja Poliisihallituksen antamiin ohjeisiin ja määräyksiin.

Suojelupoliisin hallinnollisen aseman muutoksen myötä viraston ohjaukseen liittyvät tehtävät järjestettiin sisäministeriön poliisiosastolla eri tavoin kuin poliisitoiminnan muut asiantuntijatehtävät. Muun poliisitoiminnan ohjaukseen osallistuvien virkamiesten tehtävät edustavat pääpiirteittäin poliisitoiminnan eri sektorien asiantuntemusta (rikostorjunta, valvonta- ja hälytystoiminta, ulkomaalaisasiat, jne.). Vastaavaa kansallisen turvallisuuden tai siviilitiedustelun strategisen tason politiikka-alueen asiantuntijatehtäviä ei ministeriössä ole. Tämä selittyy osin sillä, että suojelupoliisin ohjaukseen on kyetty osoittamaan vajaan yhden henkilötyövuoden päätoiminen panos, jossa painopisteeksi väistämättä muodostuvat substanssin sijaan viraston ohjauksen hallinnollisiin prosesseihin liittyvät kysymykset. Suojelupoliisiin liittyviä muita tehtäviä (toimitilat, tietojärjestelmät, joihinkin toiminnallisiin kysymyksiin liittyvät asiantuntijatehtävät) on osoitettu osaksi muiden henkilöiden tehtäväkokonaisuuksia. Ministeriössä osoitettu henkilötyöpanos vastaa sitä, mitä suojelupoliisiin liittyvän toiminnan valmisteluun osoitettiin silloin, kun se toimi Poliisihallituksen alaisuudessa. Suojelupoliisin laillisuusvalvontaan on hallinnollisen aseman muutoksen myötä osoitettu yhden henkilötyövuoden työpanos.

### 3.2.2 Ohjausinstrumentit ja niiden käyttö

Suojelupoliisin toimialan ydinkysymyksiä ovat kansallisen turvallisuuden uhkat ja niiden tunnistaminen. Viraston vastuulle kuuluvat kokonaisuudet ovat siten usein jo luonteeltaan Suomen valtiolle strategisia kysymyksiä. Äärimmillään viraston yksittäinen operatiivinen asia - henkilöön, ilmiöön tai tapahtumaan liittyvä tieto tai tiedonhankinta - voi olla tällainen kysymys. Tämän johdosta suojelupoliisin ohjauksessa määriteltävät strategiset tavoitteet ovat lähempänä viraston operatiivista toimintaa kuin mitä se lähtökohtaisesti on useiden muiden ministeriöiden alaisten virastojen tapauksessa. Varsinaista operatiivista toimintaa ministeriön ei ole syytä tai perusteltua ohjata.

Sisäministeriön keskeisimmät muodolliset instrumentit suojelupoliisin ohjauksessa ovat määräys viraston tehtävistä, tulossopimus sekä budjettiohjaus. Voimassa olevassa määräyksessä määritellään ne asiaryhmät, joita suojelupoliisin tulee päätehtävänänsä torjua (terrorismi ja laitton tiedustelutoiminta), sekä asiaryhmät, joihin liittyvään työhön suojelupoliisi osallistuu yhteistyössä muiden kanssa (laiton aktivismi, joukkotuhoukseiden leviämi-

nen, valtiovierailuiden ja mittavien kokousten uhka-arviointi, lausunnot). Sisäministeriö ja suojelupoliisi ovat uudessa ohjausrakenteessa tähän asti solmineet kaksi vuosittaista tulossopimusta, vuosille 2016 ja 2017. Tulossopimukset ovat lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta nojalla kokonaisuuksina salassa pidettäviä. Tässä raportissa on kuitenkin välttämätöntä ja mahdollista niiden salassapidon tarkoituksen vaarantumatta tarkastella niitä yleisellä tasolla. Tulossopimukset tai suojelupoliisin tehtäviä koskeva sisäministeriön määräys eivät poliisin hallinnosta annettua lakia tarkemmin selkeästi vastaa edellä käsitellyn kysymyksen siitä, miten suojelupoliisi torjuu sen vastuulle kuuluvia rikoksia ja hankkeita, eli missä määrin suojelupoliisi toimii turvallisuuspoliisimallin mukaisesti ja missä määrin sen toiminnan vaikuttavuus perustuu tiedustelutiedon tuottamiseen muille. Tältä osin sisäministeriö ei siis tähän asti ole antanut virastolle yksiselitteistä ohjausta. Se, että määräyksessä suojelupoliisin päätehtäviksi määritellään tiettyjen ilmiöiden torjunta, luo kuitenkin mielikuvan, että ilmiöihin vaikutetaan viraston omilla toimenpiteillä. Tätä vahvistaa se, että määräyksessä määritellään virastolle myös muita tehtäviä toteutettavaksi nimenomaisesti yhdessä muiden kanssa tai osana muiden omistamia prosesseja. Vuotta 2017 koskevan tulossopimuksen rakenne kuitenkin korostaa vuotta aiempaan verrattuna joitakin tiedustelutoiminnan kannalta keskeisiä elementtejä eli vahvaa tiedustelukykyä ja kumppanuuksia muiden toimijoiden (ml. tiedustelun asiakkaat) kanssa.

Muodollisten ohjausinstrumenttien lisäksi sisäministeriö ohjaa suojelupoliisin toimintaa strategisella tasolla myös muilla menettelyillä. Viraston ohjauksesta ministeriössä vastaavan poliisiosaston johto tapaa säännöllisesti suojelupoliisin johtoa päällikkökokouksissa, joissa tehdään tarvittavat linjaukset ajankohtaisista asioista. Suojelupoliisin ja Poliisihallituksen alaisen poliisitoimen tehtävät ja toiminta yhteen sovitetaan vastaavanlaisissa, säännöllisissä poliisiosaston johdon ja näiden virastojen johdon päällikkökokouksissa. Mahdollisissa työnjakoa tai erimielisyyksiä koskevissa kysymyksissä poliisiosasto käyttää tarvittaessa lopullista ratkaisuvaltaa. Yhteen sovittamisen keskeisinä tavoitteina on toisaalta, että virastot eivät tee päällekkäistä työtä ja toisaalta, että virastojen välinen työnjako eri kysymyksissä on kokonaistaloudellisesti optimaalinen. Sekä suojelupoliisin ja poliisiosaston välisessä kokouksessa että suojelupoliisin, osaston ja Poliisihallituksen välisessä kokouksessa aloiteoikeus on sekä ministeriöllä että osallistuvalla virastolla. Päällikkökokouksissa painopiste on ollut hallinnollisissa asioissa ja tiedustelutoiminnan ohjaus on ollut vähäisessä roolissa, keskittyen tällöinkin suojelupoliisin ja muun poliisin väliseen tiedonvaihtoon yksittäisissä esiin nousseissa asiakokonaisuuksissa.

Tulos-, budjetti- ja muun ohjauksen yksityiskohtaisuuden ja konkreettisuuden tasoon vaikuttaa käytännön työssä valtioneuvoston ohjauksen yleisten periaatteiden lisäksi edellä, tiedustelutietoa koskevassa luvussa 2.3 kuvatut tiedustelutoiminnan suojaamisen intressit. Mitä yksityiskohtaisemmin ohjausasiakirjoissa kuvataan ja määritellään suojelupoliisin tiedonhankintaa, sen kohteita ja toimintaympäristöä, sitä suurempi intressi on suojata itse ohjausprosessia, sen asiakirjoja ja siihen osallistuvien henkilöiden tietoturvasuutta. Käy-

tännössä tämä tarkoittaa harkintaa siitä, minkä suojaustason asiakirjoihin kirjattavat tiedot edellyttävät sekä miten ja millaisella menettelyllä tietoja tämän myötä voidaan käsitellä.

Sisäministeriön määräystä suojelupoliisin tehtävistä ja tulossopimusta täydentävät uutena mallina vuonna 2016 käyttöön otetut tiedonhankintaprioriteetit, jotka normitekniisesti ovat myös suojelupoliisin toimintaa koskeva määräys. Tiedonhankintaprioriteettien voidaankin todeta olevan keskeisin suojelupoliisin tiedustelutoiminnan lyhyen ja pitkän aikavälin ohjauksen instrumentti. Tällä hetkellä järjestelmä ei sisällä varsinaisia määrittelyjä sille, miten ja kenelle tiedonhankintaprioriteettien perusteella tehdystä tiedonhankinnasta raportoidaan. Käytännössä prioriteettien asettamiseen osallistuneiden tahojen tiedolliset intressit kuitenkin tunnetaan ja suojelupoliisi tuottaa näille tietoja suoraan kunkin intressien perusteella. Ohjauksen näkökulmasta tiedonhankintaprioriteetteihin tai erillisiin pyyntöihin perustuva tiedon tuottaminen eri toimijoille on tällä hetkellä haasteellista. Suojelupoliisin tuottaman tiedon salassapidon edellytysten vuoksi on nykyisillä ohjausjärjestelyillä mahdollisuus antaa suojelupoliisin muille tuottamia tietoja kategorisesti vain ministeriön ylimpään johtoon kuuluville. Tällöin mahdollisuus kokonaiskuvaan suojelupoliisin tuottamasta tiedustelutiedosta, sen kehittymisestä ja vaikuttavuudesta on ohjaavassa ministeriössä ainoastaan henkilöillä, joilla korkean virka-asemansa vuoksi on keskeinen rooli suojelupoliisin ohjauksessa, mutta jotka samalla muiden virkatehtäviensä laajuuden ja ajallisen vaativuuden vuoksi eivät voi itse tehdä kokonaiskuvaan tai ohjauksen valmisteluun liittyviä tehtäviä. Näiden asioiden valmisteluun ei ministeriössä tällä hetkellä ole myöskään osoitettu henkilöstöä tai organisaatiota.

Selkeässä turvallisuuspalvelumallissa viraston toiminnan vaikuttavuuden keskiössä olisi sen kyky tuottaa ja antaa relevanttia tiedustelutietoa muille, jolloin sen ohjaus ja tuloksellisuuden arviointi kohdistuisi myös näihin elementteihin: 1) kykyyn havaita kansallisen turvallisuuden uhkat, 2) kykyyn tuottaa niistä tietoa, 3) tuottaa analyysin keinoin tiedolle vastaanottajan kannalta lisäarvoa, 4) asiakkaalle luovutetun tiedon oikea-aikaisuuteen sekä 5) kansallisen turvallisuuden kannalta oikeiden vastaanottajien määrittämiseen ja tavoittamiseen. Suojelupoliisin vuoden 2017 tulossopimuksessa on yleisellä tasolla määriteltä vaatimuksia suojelupoliisin kyvyille tuottaa tietoa sen vastuulla olevista kokonaisuuksista sekä painopistealueista näiden kokonaisuuksien sisällä. Tiedon tuottamista nimenomaisesti tietyille toimijoille ei ole suoraan määriteltä. Tulosohtausprosessin summaarisen luonteen sekä edellä kuvatun raportoinnin rajoitetun jakelun vuoksi perustuu vaatimusten saavuttamisen arviointi pitkälti viraston omaan arvioon. Vuoden 2017 tulossopimuksessa virastolta edellytetään sen tuottaman tiedustelutiedon asiakaspalautteen järjestelmällistä keräämistä. Tämän seuranta tapahtunee tulosarvioinnin myöhemmissä vaiheissa. Tällöin tarkastelupiste ohjaussuhteessa on jälkikäteinen ja lähtökohtaisesti muutaman kerran vuodessa tapahtuva yleisen tason tarkastelu.



### 3.3 Suojelupoliisin laillisuusvalvonta

Samassa yhteydessä kun suojelupoliisi siirrettiin sisäministeriön alaiseksi poliisin valtakunnalliseksi yksiköksi, myös vastuu suojelupoliisin laillisuusvalvonnasta siirtyi sisäministeriölle. Sisäministeriö vastaa poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan muun ohella poliisin toimialan valvonnasta. Sisäasianministeriön työjärjestyksestä annetun sisäministeriön asetuksen (1562/2015) 13 §:n 2 momentin mukaan ministeriön poliisiosasto käsittelee poliisin laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat. Poliisiosasto ei ole osa poliisiorganisaatiota, mutta sen harjoittamaa valvontaa ei voida pitää varsinaisesti ulkoisena laillisuusvalvontana. Poliisiosasto toteuttaa laillisuusvalvontaansa sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti. Käytännössä kyse on hallintokanteluiden, kansalaiskirjeiden ja omien aloitteiden käsittelemisestä, henkilötietojen käsittelyn valvonnasta ja ennen kaikkea säännönmukaisista laillisuusvalvontatarkastuksista.

Sisäministeriön keskeisimmät instrumentit suojelupoliisin laillisuusvalvonnassa ovat sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje sekä siinä määritelty tarkastussuunnitelma, kertomus ja raportointi. Sisäministeriön poliisiosasto tekee vuosittain vähintään kaksi suunnitelmaan perustuvaa laillisuusvalvontatarkastusta suojelupoliisissa. Ensimmäisessä tarkastuksessa käsitellään salaiset pakkokeinot ja salainen tiedonhankinta sekä keinojen käytön valvonta. Toisessa tarkastuksessa arvioidaan muita asioita, kuten yhdyshenkilötoimintaa. Tarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus, joka on lähtökohtaisesti julkinen mutta johon voi sisältyä salassa pidettäviä osuuksia. Tarkastuskertomukset käsitellään erityisesti niiden havaintojen ja toimenpidesuosituksen osalta osaston johtoryhmässä.

Sisäministeriössä laadittujen tarkastuskertomusten keskeinen tiedonsaaja on eduskunnan oikeusasiamies. Oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2014 on arvioitu, että viranomaisilta saatavat vuosittaiset raportit parantavat mahdollisuuksia seurata salaisen tiedonhankinnan käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisissa yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi kuitenkin olla vain pistokoeluonteista. Kertomuksessa todetaan, että oikeusasiamiehen valvonta lähinnä täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa, ja että sitä voidaan luonnehtia valvonnan valvonnaksi. Tiedustelutoiminnan laillisuuden valvonta on kaiken kaikkiaan oma erityinen tehtäväkenttensä, ja siihen liittyviä laillisuusvalvontatehtäviä on säädetty esimerkiksi tietosuojavaltuutetulle, tasa-arvovaltuutetulle ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Erityisvaltuutetuista tiedustelutoimintaan läheisesti liittyviä valvontavaltuuksia on ennen kaikkea tietosuojavaltuutetulla.

Suojelupoliisin laillisuusvalvontaan on sisäministeriössä tällä hetkellä kohdennettu yhden virkamiehen panos. Panos mahdollistaa käytännössä vuosittain muutaman suunnitelmaan perustuvan laillisuusvalvontatarkastuksen tekemisen. Sen sijaan esimerkiksi omien aloitteiden käsittelemiselle ei ole ollut mahdollisuuksia. Myös oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota sisäministeriön laillisuusvalvonnan henkilöresurssien vähäisyyteen ja valvontaa

toimeenpanevan henkilöstön muiden tehtävien runsauteen. Oikeusasiamiehen mukaan tulee varmistaa, ettei suojelupoliisin valvonnan taso laske (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015 s. 181).

### 3.4 Siviilitiedustelun asiakkaat ja kumppanuudet

Suojelupoliisi määrittelee kotisivuillaan yhteistyötään muiden toimijoiden kanssa seuraavasti: *"Turvallisuusasioissa suojelupoliisi palvelee erityisesti sisäasiain- ja ulkoasiainhallintoa. Suojelupoliisin keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat kansainväliset turvallisuus- ja tiedustelupalvelut, koti- ja ulkomaiset poliisin yksiköt, Tulli, Rajavartiolaitos sekä Maahanmuuttovirasto. Suojelupoliisin raporttien ja analyysien jakelulistalla on ylintä valtionjohtoa eli muun muassa tasavallan presidentti, pääministeri sekä luonnollisesti ulko- ja sisäministerit."*

Suojelupoliisi on perustamisestaan vuodesta 1949 lähtien toiminut Suomen keskeisenä valtion turvallisuuden viranomaisena. Sen ohjesäännössä mainitaan toiminta-ajatuksen ytimessä yhteistyö. Raportissa aiemmin mainitulla lainsäädännöllä, tarkentavilla määräyksillä ja ohjeilla sekä yhteistyösopimuksilla on suojelupoliisille ja sen kansallisille yhteistyötahoille luotu velvoitteita ja oikeuksia kahden- sekä monenväliseen yhteistyöhön. Valtakunnallisena toimijana suojelupoliisi on perinteisesti tehnyt yhteistyötä eri viranomaisten kanssa koko maan alueella. Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana suojelupoliisissa on toteutettu uudistuksia, jotka ovat näkyneet sidosryhmille eri tavoin. Suurimmat muutokset ovat liittyneet painopistealueiden muuttumisiin, jolloin myös yhteistyön painotukset eri kumppaneiden kesken ovat vaihdelleet. Yhteistyö poliisin ja puolustusvoimien kanssa on ollut aina tiivistä.

Suojelupoliisin toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten lisäksi yksi merkittävä muutos viime vuosina on ollut suojelupoliisin alueorganisaation toimipisteiden vähentyminen. Se on luonnostaan vähentänyt yhteistyön mahdollisuuksia pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Alueorganisaatio on kuitenkin pidetty aina vahvana isoissa kaupungeissa ja niiden sijoittelussa on huomioitu toiminnan painopisteet eri aikoina. Alueorganisaatiolla on perinteisesti ollut vahva läsnäolo valtakunnan rajojen läheisyydessä, jossa suojelupoliisin vastuulle kuuluvat ilmiöt pääkaupunkiseudun lisäksi useimmiten ilmenevät.

Suojelupoliisin ja sen kumppanien välistä yhteistyötä ei ole lainsäädännössä tai ohjauksessa aiemmin tarkasteltu tiedustelullisena prosessina, jossa tiedusteluviranomainen toimivaltuksiensa puitteissa tuottaa oman tehtävänsä ja asiakkaidensa tarpeiden mukaista tiedustelutietoa. Yhteistyökumppanit ja niiden omasta toiminnasta syntyneet tietovarannot toimivat myös keskeisenä tiedustelun tietolähteenä. Tähänastiselle tarkastelulle on ollut ominaista se, että yhteistyökumppanit on nähty omaa operatiivista toimintaansa hoitavana

viranomaisina ilman varsinaista kytköstä tiedustelutoimintaan, kun taas tiedustelun asiakkuus on liitetty - joskin sekin epäsuorasti - valtionjohtoon. Käytännössä jälkimmäisessä on puhuttu raporttien ja analyysien jakelusta. Tämä heijastelee kappaleessa 3.4 käsiteltävä kysymystä toiminnan tähänastisesta kaksijakoisuudesta: toisaalta suojelupoliisilla on nähty olevan itsenäinen, nykytermein kuvattuna kansallisen turvallisuuden uhkien torjuntaan liittyvä tehtävä, jota on palvellut yhteistyö erilaisten viranomaisten kanssa, ja toisaalta suojelupoliisilla on ollut torjuntatehtävästä erillinen raportointitoiminta, jossa vastaanottajana on ollut pääosin valtionjohto.

Suurelta osin turvallisuusympäristön muutosten, yhteiskunnan monimutkaistumisen ja eri asioiden suuremman keskinäisriippuvuuden vuoksi turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä käsitellään varsinaisten lainvalvonta- ja turvallisuusviranomaisten lisäksi yhä useammilla hallinnonaloilla eri viranomaisten toimesta. Rajaliikenteessä ja maahantulossa ajoittain esiintyvät uhkakuvat, valtiojohdon ja ministeriöiden laajenevat tiedon tarpeet sekä lähes kaiken inhimillisen toiminnan siirtyminen ainakin osittain tietoverkkoihin edellyttävät tiedustelutiedon tarpeiden tunnistamista sekä tiedonvaihto- ja raportointiyhteistyötä kansainvälisten tiedustelu- ja turvallisuusviranomaisten kanssa.

Vaikka suojelupoliisin tiedustelutoiminnaksi on tähän asti mielletty lähinnä valtionjohdon suuntaan tehty raportointi, on suuri osa sen nykyisestä yhteistyöstä myös muiden toimijoiden kanssa nähtävissä tiedustelutoimintana: toisaalta suojelupoliisi luovuttaa sen toimialaan kuuluvia tietoja tiedusteluanalyyseissa laadittujen raporttien, neuvonnan tai analyysiin nojaavien lausuntojen muodossa, ja viranomaiset hyödyntävät näitä omassa toiminnassaan kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi (asiakkuus). Esimerkiksi operatiiviset tiedonluovutukset muun poliisitoiminnan käyttöön esitutkinnan, rikostiedustelun tai ennalta estävän toiminnan suorittamiseksi kuuluvat tämän piiriin. Toisaalta muut viranomaiset toimivat suojelupoliisin tiedonhankinnan tietolähteinä mm. hallinnoimiensa rekistereiden sisältämien tietojen, alansa erityisosaamisen, maatiedon ja muun, lain mukaan suojelupoliisille luovutettavissa olevan tiedon tuottajina (kumppanuus). Raportissa ei ole tarkoituksenmukaista yksityiskohtaisesti tarkastella yhteistyö- ja tiedonvaihtokysymyksiä eri toimijoiden kanssa, koska nämä yleiset seikat ovat yhteisiä näille rajapinnoille.

Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen kehittämistä valmistellut työryhmä käsiteli työn aikana jäsenorganisaatioiden asiakkuusnäkökulmia siviilitiedusteluun liittyen. Työryhmän jäsenet esittelivät näkemyksiään ja odotuksiaan yhteistyöstä suojelupoliisin kanssa (asiakkuus - kumppanuus) nyt ja esitetyn uuden, siviilitiedustelun toimivaltuuksia koskevan lainsäädännön tullessa voimaan.

Keskeisenä havaintona voidaan todeta, että viranomaisten välisellä yhteistyöllä on pitkät perinteet ja pääsääntöisesti toiminta on jo nykyisellään tehokasta ja vaikuttavaa. Tarve sille, minkä tason tiedustelutietoa (operatiivinen-strateginen) jatkossa tarvitaan, ja näkemyk-

set siitä, miltä osin oma toiminta liittyy kansallisen turvallisuuden suojelemiseen, vaihtelevat. Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen järjestämisen tarkastelu tarjoaa mahdollisuuden luoda esimerkiksi uhkaluettelon mukaisesti uusia toimintamalleja ja rakenteita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi yhteistoimin.

Tarkasteltaessa siviilitiedustelutoimintaa suojelupoliisin nykyisten kumppanien kautta on tunnistettavissa useita samankaltaisia odotuksia ja toiveita tulevan toiminnan osalta. Pääosin kaikki toimijat tunnistavat tarpeen sekä operatiiviselle, yksittäisiin virkatehtäviin liittyvälle tiedustelutiedolle että laajemmalle, kansallisen turvallisuuden strategiselle tiedolle oman toiminnan suunnittelun ja varautumisen tueksi. Vastavuoroisesti jäsenorganisaatiot ovat valmiita itse tuottamaan tietoa ja palveluita siviilitiedustelutoimijalle, jotta tulevaisuuden siviilitiedustelutoiminnassa olisi käytettävissä paras mahdollinen saatavilla oleva tieto lopullisen, analysoidun tiedustelutiedon tuottamiseksi. Kaikki työryhmässä kuullut organisaatiot ja toimijat odottavat siviilitiedustelutoiminnalta tuotteita ja palveluita, jotka tukisivat heidän päätehtäväänsä mahdollisimman hyvin.

Viimeistään uusien toimivaltuuksien astuessa voimaan on oleellista määritellä yksityiskohtaisemmin joko yleinen prosessi tai toimijakohtaiset prosessit, joiden avulla siviilitiedustelun asiakkaat kykenevät esittämään omia tarpeitaan tiedonhankintaprioriteettien kohdentamiseksi. Suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteettien määrittämisessä kuullaan jo nykyisellään useita toimijoita. Yksi mahdollisuus voisi olla, että kunkin organisaation asemaa ja tehtäviä tarkasteltaisiin kansallisen turvallisuuden tämänhetkistä uhkaluettelo vasten, jolloin olisi ainakin operatiivisen tason tietoon nähden hahmotettavissa kunkin toimijan kytkökset kansalliseen turvallisuuteen tiedon tuottajana (kumppanuus) ja vastavasti tiedon vastaanottajana (asiakkuus) sekä asian kannalta keskeisten toimenpiteiden toteuttajana. Tämä olisi tärkeää siviilitiedustelulla tuotetun tiedon vaikuttavuuden varmistamiseksi. Toimivaltaisten organisaatioiden on tunnistettava, miltä osin heillä on kykyä ja vastuuta kansallisen turvallisuuden ylläpitämisestä (prosessit, toiminnot, asiakokonaisuudet). Muussa tapauksessa on vaarana, että siviilitiedustelu ja kansallinen turvallisuus nähdään synonyymisena siten, että vanhan tarkastelutavan mukaisesti vain suojelupoliisi ja mahdollisesti valtionjohto ainoana varsinaisena tiedusteluasiakkaana vastaavat kansallisen turvallisuuden suojaamisesta.

Toiminnan ohjauksen näkökulmasta on ilmeistä, että tarvitaan rakenteellinen yhteistyötaiso, joka siviilitiedustelun tiedonhankintaprioriteettien valmistelun ja yhteensovittamisen lisäksi luo puitteet kansallisen turvallisuuden kysymysten "yhteisomistajuuteen" siten, että keskeiset vastuorganisaatiot voivat sitoutua tehtävään. Tällaisessa rakenteessa kyetään myös laajasti jakamaan, yhdistämään ja hyödyntämään eri toimijoiden tuottamaa tietoa turvallisuuteen liittyvistä ilmiöistä tavalla, joka tuo kaikille toimijoille lisäarvoa. On tärkeä huomioida, että olemassa olevilla tai mahdollisesti kasvavillakaan resursseilla ei kyetä luomaan sellaista siviilitiedustelutoimijaa, joka kykenisi tuottamaan tietoa kaikkiin tarpeisiin.

On itsestään selvää, että uskottavan siviilitiedustelutoimijan tulee kansallisten toimijoiden lisäksi kyetä tuottamaan tietoa myös kansainvälisille kumppaneille (esimerkiksi muut eurooppalaiset turvallisuus- ja tiedustelupalvelut ja EU:n tiedusteluanalyytikeskus IntCen). Lisäksi sillä tulee olla kyky ottaa vastaan ja analysoida kansainvälisistä lähteistä saatua tiedustelutietoa. Esimerkiksi erityisesti EU:n ulkopuolisissa maissa työskentelevien suomalaisten yhdyshenkilöiden ja heidän asiantuntemuksensa hyödyntämistä muun muassa terrorismin tilannekuvan laadinnassa, maahanmuuttoprosessissa osana riskihenkilöiden maahanpääsyn ennaltaehkäisyä sekä valmius- ja varautumistoiminnassa tulee kehittää osana kansalliseen turvallisuuteen ja siviilitiedusteluun liittyvää yhteistyötä.

Organisaatiolähtöisen ja toiminnallisen tarkastelun lisäksi siviilitiedustelun kumppanuuksia voidaan tarkastella temaattisten kokonaisuuksien kautta. Niissä on tärkeää kytkeä toimintaan mukaan kunkin asian kannalta relevantit tahot. Tällaisia teemoja voisi olla esimerkiksi laajamittainen maahanmuutto (vrt. sisäministeriön kriisijohtamisen ryhmä) ja ulkomailla suomalaisiin kohdistunut vakavampi rikos (esimerkiksi kaappaukset). Suomeen kohdistuva informaatiovaikuttaminen tietoverkoissa tai muu Suomeen kohdistuva epäsymmetrinen uhka, jota ei alkutietojen ja arvioiden perusteella voida suoraan katsoa sotilaalliseksi uhkaksi, edellyttää laaja-alaista turvallisuus- ja muiden viranomaisten välistä ennakoivaa toimintaa ja nopeaa reaktiokykyä tilannekuvan laatimiseksi. Tämän vuoksi edellä kuvatun tarvittavan yhteistyötason tulisi kyetä tarpeen vaatiessa organisoitumaan tavanomaisen yhteistyön lisäksi ketterästi tavalla, joka huomioi käsittelyssä olevan teeman kannalta relevantit muut toimijat.

Yhteenvedona voidaan todeta, että hankkeen jäsenorganisaatioiden esityksistä nousi esille seuraavat asiat, jotka tulee huomioida siviilitiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin ohjauksen kehittämisessä:

1. On luotava rakenteellinen yhteistyötaso käsittelemään yhteistä kansallisen turvallisuuden tilannekuvaa ja sovittamaan yhteen tiedonhankintaprioriteetteja.
2. On määriteltävä yleiset ja toimijakohtaiset prosessit siviilitiedustelun asiakkuudelle ja kumppanuudelle.
3. Siviilitiedustelutoimijan tulee määritellä tarjoamansa tuotteet ja palvelut sekä niiden tuottamistiheys asiakkaiden tarpeet huomioiden.
4. Siviilitiedustelutoimijan ja kumppanin välillä tulisi olla nimetyt yhteyshenkilöt sekä strategisen tason että operatiivisen tason yhteistyössä.

## 4 Kehittämiskohteet

Siviilitiedustelun ohjauksen kokonaisuus on laajempi kysymys kuin pelkästään siviilitiedusteluviranomaisen eli suojelupoliisin ohjaus. Lain valtioneuvostosta (175/2003) nojalla annetun asetuksen sisäministeriöstä (1056/2013) mukaan sisäministeriö vastaa valtioneuvostossa mm. yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä hallinnonalansa rikostorjunnasta. Kansallisen turvallisuuden uhka vaarantaa toteutuessaan lähes poikkeuksetta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ja usein – vaikkakaan ei aina – kyseessä on myös vakava rikos. Säädöksistä on siten johdettavissa, että sisäministeriöllä on vastuu kansallisen turvallisuuden kysymyksistä niiltä osin kuin ne eivät selkeästi liity sotilaalliseen toimintaan. Kuten edellä on todettu, kansallisen turvallisuuden suojaaminen kuitenkin edellyttää toimenpiteitä myös sisäministeriön hallinnonalan ulkopuolisilta toimijoilta. Lain valtioneuvostosta 2 § mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa ja yhteistyöstä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Näillä seikoilla on joitakin keskeisiä vaikutuksia sille, miten siviilitiedustelu vaikuttaa sisäministeriön toimintaan virastona.

### 4.1 Sisäministeriö ja sen toimialat tiedustelutiedon käyttäjinä

Sisäministeriö on suojelupoliisin esimiesvirasto. Sisäministeriön esimiesroolia on kuvattu luvuissa 3.2. ja 3.3. Ministeriöllä ja sen osastoilla on erityinen asema myös kansallista turvallisuutta koskevan siviilitiedustelutiedon käyttäjänä. Sisäministeri ja ministeriön muu ylin johto tekevät virkansa puolesta säännöllisesti päätöksiä, esityksiä ja kannanottoja, jotka liittyvät kansalliseen turvallisuuteen tai joilla on vaikutuksia siihen, sekä toimivat erilaisissa elimissä, joissa käsiteltävillä asioilla on tiivis yhteys kansalliseen turvallisuuteen. Sisäministeriössä myös valmistellaan kansallisen turvallisuuden uhkien torjunnan kannalta keskeisten toimialojen asioita. Luonnollisesti ministeri ja virkamiesjohto voivat itse tehdä suojelupoliisille tietopyyntöjä edellä mainittuihin tehtäviinsä liittyen ja näin on perinteisesti toimittukin. Toiminta ei kuitenkaan ole ollut säännöllistä tai järjestelmällistä eikä sitä

ole ollut mahdollista tarkastella esimerkiksi suhteessa tiedonhankintaprioriteettimenettelyyn. Suojelupoliisin tehtävien määrittelystä ja tulkinnasta johtuen tätä ei myöskään ole nähty viraston varsinaisena tai keskeisenä toimintana, minkä vuoksi sen käyttö ministeriön johtamisen tukena on vaihdellut eri aikoina.

Tiedonhankintaprioriteeteilla voidaan varmistaa, että suojelupoliisi hankkii sellaista tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, jota sisäministeriö yhtenä kansallisen turvallisuuden toimijana tarvitsee. Prioriteetit määrittävät painopisteet kullekin toimintavuodelle ja ne edustavat tiedonhankinnan strategista ohjausta. Vuoden tarkasteluväli turvaa tiedonhankinnan ja sen järjestämisen jatkuvuuden, mikä on tärkeää, koska tiedustelulla ei tehokkaasti pystytä tuottamaan tietoa, jos tiedonhankinnan kohteet muuttuvat liian nopeasti. Prioriteeteilla ohjatun tiedonhankinnan vaikuttavuuden keskeisiksi tekijöiksi muodostuvat raportointi ja vuorovaikutus ministeriön ja suojelupoliisin välillä. Sisäministeriön nykyisessä rakenteessa ei ole selkeää toimintoa tai vastuutahoa tämän hoitamiseen. Raportointi tavoittaa kattavasti tällä hetkellä ainoastaan ministeriön ylimmän johdon. Jotta tiedonhankintaprioriteeteilla määritellyistä asioista saadaan se tieto, joka on merkityksellisintä valtioneuvosto- ja ministeriötasolla, edellyttää se ministeriöltä voimavaroja analysoida saatujen raporttien mahdollisia politiikkavaikutuksia ja antaa palautetta sekä tehdä jatkokysymyksiä tiedonhankintaan. Käytännössä kyse on tiedonhankintaprioriteettimenettelyä tiiviimmästä "asiakasohjauksesta" sekä kansallisen turvallisuuden strategisen tason kokonaiskuvan ylläpitämisestä. Koska ministeriön ylimmän johdon tehtäväkenttä on laaja ja työ hyvin kiireistä, edellyttää tämän täysimääräinen toteutuminen uusia tai uudelleen kohdennettuja henkilövoimavaroja johdon tueksi. Myös äkillisten, tiedonhankintaprioriteeteista poikkeavien kansalliseen turvallisuuteen liittyvien tietopyyntöjen valmistelu yhteistyössä suojelupoliisin kanssa voi edellyttää lisävoimavaroja. Tällaisessa toiminnassa olisi tärkeää toisaalta suojelupoliisin toiminnan ja toimintaympäristön ja toisaalta valtioneuvoston ja sisäministeriön tietotarpeiden sekä niiden käyttötarkoituksen riittävä tuntemus. Jatkossa, sotilastiedustelun sekä valtioneuvoston tilannekuvan ja tiedustelutoiminnan koordinaation rakenteiden vahvistuessa, syntyy sisäministeriössä myös aiempaa vahvempi tarve valmistella asioita yhteen sovitettavaksi näiden toimintojen kanssa.

## 4.2 Kansallisen turvallisuuden kysymysten valmistelu ja koordinaatio

Ministeriön toiminnan kannalta merkittävä kysymys on myös siviilitiedusteluun ja sisäiseen turvallisuuteen kytkeytyvän kansallisen turvallisuuden "omistajuus". Kansallisen turvallisuuden uhkien vaihtelevasta luonteesta johtuen relevantti taho niiden ennalta ehkäisemiseksi tai torjumiseksi vaihtelee. Nämä tahot eivät välttämättä ole sisäministeriön alaisia toimijoita. Tilanne on samankaltainen kuin esimerkiksi syrjäytymisen, harmaan

talouden tai nuorisorikollisuuden aiheuttamien turvallisuusuhkien osalta: vastuu ja kyky juurisyihin vaikuttamisessa ovat muilla ministeriöillä ja hallinnonaloilla, mutta viime kädessä vastuu toteutuneesta konkreettisesta turvallisuusuhkasta on sisäministeriöllä ja sen alaisella hallinnolla. Kun kyseessä on torjuntatoimi, joka kuuluu operatiivisen viranomaisen kompetenssiin ja toimivaltaan, tuottaa suojelupoliisi viranomaiselle tämän tarvitsemat tiedot ja tämä tekee oman harkintansa ja toimivaltansa puitteissa asianmukaiset toimenpiteet. Usein, erityisesti varhaisessa vaiheessa, kansallisen turvallisuuden suojaamisessa on kuitenkin kyse valtioneuvoston, poliittisten päätöksentekijöiden tai useamman hallinnonalan viranomaisten toiminnasta. Tämä edellyttää kykyä koordinoida yhteistoimintaa valtioneuvostotasolla. Kansallisen turvallisuuden uhkat ja tilanteen seuranta ovat useimmiten myös yksittäisten tapahtumien sijaan temaattisia kokonaisuuksia. Tämä tarkoittaa, että niiden ennaltaehkäisy on jatkuvaa toimintaa, jossa täytyy mm. tiedustelulla saatuihin tietoihin reagoimisen lisäksi kyetä aktiivisesti käynnistämään toimenpiteitä tai vähintään tuoda esiin eri yhteiskunnallisten päätösten kytkökset kansalliseen turvallisuuteen esimerkiksi lausuntomenettelyllä. Tämä vuorostaan edellyttää, että tehtävästä vastaavalla toimijalla on ajantasainen strategisen tason kokonaiskuva kansallisen turvallisuuden tilanteesta. Edellä mainittujen valtioneuvoston työnjakoa koskevien säädösten perusteella on perusteltua, että tällainen koordinaatiotehtävä siviililuonteisten uhkien ehkäisemisen ja torjunnan osalta sijoittuisi sisäministeriöön. Tämä tukisi hallituksen linjauksia keväältä 2017 koskien valtioneuvoston turvallisuuden kokonaistilannekuvaa ja valtioneuvoston tilannekuvakeskuksen mahdollisuutta ylläpitää sitä. Sisäministeriöön sijoittuvan tehtävän laajuuden tarve määrittäyty osin sen perusteella, miten tiedustelutoiminnan kokonaisuuden koordinaatio valtioneuvostossa jatkossa järjestetään ja mikä on kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvän toiminnan koordinaation merkitys tässä kokonaisuudessa. Riippumatta siitä, on sisäministeriöllä kuitenkin myös oman hallinnon alansa toiminnan suunnittelun, hallinnon alan eri viranomaisten työnjaon ja varautumisen johdosta tarve kansallisen turvallisuuden tilanteen kokonaiskuvalle.

### 4.3 Suojelupoliisin tiedustelutoiminnan ohjaus

Tiedonhankintaprioriteettien käyttöönoton lisäksi voidaan todeta, että myös suojelupoliisin tämänhetkinen tulosohjaus tukee osin tiedustelullista toimintaa. Virastolle ei juurikaan ole asetettu turvallisuuspoliisimallin mukaisia tavoitteita konkreettisesti omilla toimillaan ennalta estää sen torjuntavastuulle kuuluvia hankkeita ja rikoksia. Turvallisuuspoliisimallin mukaisten tavoitteiden - hankkeiden ja rikosten ennalta estäminen omin toimin - arvioiminen olisikin tuloksellisuustarkastelussa hankalaa: ennalta estetty hanke tai rikos ei tilastoidu ja tällaisten hankkeiden toteutumiseen vaikuttaa viranomaisten toiminnan lisäksi useita muitakin tekijöitä. Näin ollen tällaisen ennalta estävän toiminnan arviointi perustuisi yksinkertaisimmillaan siihen, tapahtuuko tällaisia hankkeita ja rikoksia vai ei. Tämä ei vält-



tämättä olisi johdonmukaisessa suhteessa siihen, miten tuloksellista viraston toiminta olisi tosiasiasa ollut. Myös resurssiohjauksen kannalta tällainen tarkastelutapa on ongelmallinen. Viraston resursoinnin riittävyttä voisi tällöin aidosti arvioida ainoastaan jälkikäteisesti tilanteessa, jossa kansallisen turvallisuuden uhka on jo toteutunut ja syyksi ilmenee riittämätön resursointi. Tätä resurssiohjaukseen liittyvää kysymystä ei täysin ole nykyisessä ohjauksessa ratkaistu. Tätä ilmentää se, että operatiivisen toiminnan taloudellisia tarpeita on budjettivalmistelun eri vaiheissa toistuvasti ollut hankala suhteuttaa virastolle asetettuihin tulostavoitteisiin. Kysymys on käytännössä ollut siitä, mitä ja minkä suuruisia budjettivaikutuksia esimerkiksi toimintaympäristön muutoksella tulisi olla. Mikäli taloudellisten tarpeiden ja viraston tulosten arviointi tapahtuisi suhteessa tiedustelullisiin tavoitteisiin, voitaisiin tällöin arvioida sitä, miten hyvin virasto on kyennyt vastaamaan tiedonhankintaprioriteetteihin ja muihin tietopyyntöihin sekä arvioihin siitä, millaisia voimavaroja ohjauksessa määritetty tiedustelukyky edellyttäisi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että suojelupoliisin ohjaus on sisäministeriössä tällä hetkellä järjestetty siten, että se vastaa hyvin toiminnalle asetettavia muodollisia vaatimuksia. Ohjauksen eri osa-alueista kuitenkin ilmenee, että suojelupoliisin toiminnan vaikuttamistapaa tai -tapoja ja niiden tuottamaa lisäarvoa yhteiskunnalle ei ole selkeästi määritelty. Eri yhteyksissä korostuu eri kansallisen turvallisuuden uhkien torjuntamalliin perustuva toimintatapa ja nämä ovat osin ristiriidassa keskenään. Puhtaasti siviilitiedustelun näkökulmasta tarkasteltuna sisäministeriö on tähän asti tosiasiallisesti ohjannut toimintaa ainoastaan tietyiltä, muuta poliisitoimintaa koskevat osin ja varsin yleisellä tasolla suhteessa esimerkiksi edellä todettuun strategisten, kansallisen turvallisuuden kysymysten ja viraston operatiivisen toiminnan väliseen tiiviiseen yhteyteen.

Vaikka suojelupoliisin toiminta on jo pitkään ollut tiedustelullista ja kansallisen turvallisuuden uhkien perusluonne yhteiskunnalle kestävämmän tekoina tai tapahtumina on myös pitkään pysynyt muuttumattomana, selittyy tiedustelutoiminnan ohjauksen jäsenymättömyys luonnollisilla seikoilla. Siviilitiedustelu ja sen tarve ovat nousseet viranomaistason havainnoista yhteiskunnalliseksi kysymykseksi ja keskustelun kohteeksi toisaalta vasta viime vuosien kansainvälisen turvallisuusympäristön muutoksen ja toisaalta ihmisten kasvaneiden tiedonsaantimahdollisuuksien kautta. Siviilitiedustelun lainsäädäntöhankkeiden valmistelun yhteydessä käyty keskustelu ja suunnitellut uudet toimivaltuudet ovat osaltaan myös korostaneet viraston tehtävän tulkinnan ja ohjauksen painopisteen siirtämisen sekä vahvistamisen tarpeita. Suojelupoliisin hallinnollisen aseman muutos vuorostaan on edistänyt mahdollisuuksia tarkastella siviilitiedustelua laajemmin kuin rikostorjunnallisista lähtökohdista.

Tarkasteltaessa siviilitiedustelun ohjauksen edellyttämiä muita toimintoja ja suojelupoliisin ohjausta on ilmeistä, että nämä liittyvät keskeisesti toisiinsa. Suojelupoliisi tuottaa sisäministeriön johdon ja muiden tiedusteluasiakkaiden tarvitseman tiedon sekä tiedot

kansallisen turvallisuuden koordinaation edellyttämän strategisen tason kokonaiskuvan luomiseksi. Tiedonhankintaprioriteetit ja sisäministeriön muu strategisen tason toiminnallinen ohjaus ovat keskeiset ohjausinstrumentit, joilla tosiasiallisesti ohjataan sekä operatiivisen että strategisen tason tiedustelutiedon hankintaa. Riippuen siitä, nähdäänkö jatkossa suojelupoliisille kuuluvan itsenäisiä, muista toimijoista riippumattomia kansallisen turvallisuuden uhkien torjuntatehtäviä, voidaankin todeta, että suojelupoliisin ohjaus joko kokonaisuudessaan tai ainakin suurilta osin on siviilitiedustelua toteuttavan viranomaisen ohjausta.

## 4.4 Tiedustelulainsäädännön vaikutukset

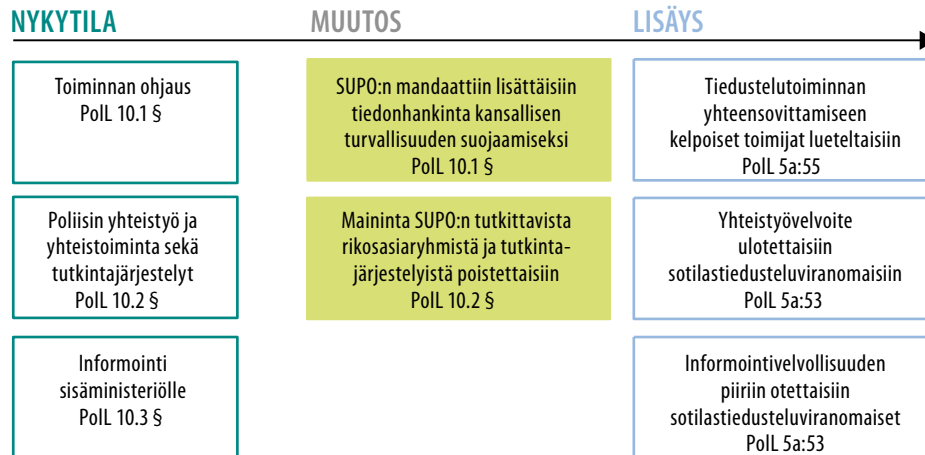
Turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksiin ja uusiin uhkiin vastaamisen on todettu vaativan laajaa keinovalikoimaa ja käytettävissä olevien keinojen kehittämistä. Sisäministeriön ja puolustusministeriön asettamissa hankkeissa onkin ehdotettu siviili- ja sotilastiedustelulle uusia laintasoisia toimivaltuuksia.

Sisäministeriössä on valmisteltu ehdotus siviilitiedustelulainsäädännöksi. Ehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa tiedonhankinta kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukemiseksi. Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poliisilakiin uusi 5 a luku sekä laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa. Esityksessä säädettäisiin viranomaisten käytössä olevista tiedustelumenetelmistä, toimivaltuuksien käytöstä päättämisestä sekä tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista ja tämän toiminnan sisäisestä valvonnasta.

### 4.4.1 Ohjaus

Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevan ehdotuksen nimenomaisena tavoitteena ei ole järjestää siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjausta toiseksi kuin mikä se nykyään on. Seuraavassa esitetään kolme siviilitiedustelulainsäädäntöehdotuksessa joko muutettavaksi (Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §) tai uutena (Poliisilain 5 a luvun 53 ja 55 §) ehdotettavaa pykälää, jotka hyväksytyksi tullessaan vaikuttaisivat ohjauksen järjestämiseen. Muutokset ja lisäykset esitetään kootusti kuviossa 1.

**Kuvio 1. Siviilitiedustelulainsäädännön ohjauksen järjestämisen kannalta olennaiset muutos- ja lisäsehdotukset**



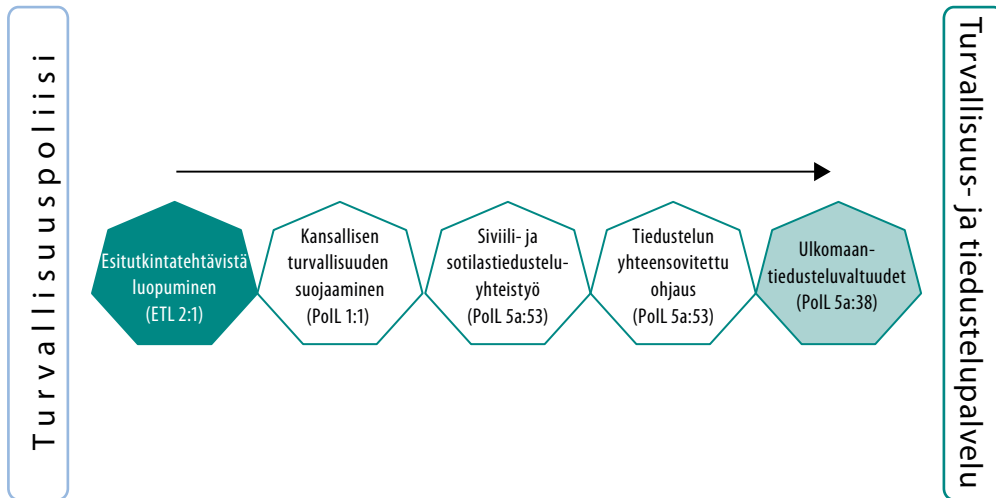
Poliisin tehtävistä säädetään poliisilain (872/2011) 1 §:ssä. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että siihen lisättäisiin poliisin tehtäväksi kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Koska tämä tehtävä kuuluu poliisin organisaatiossa ensisijaisesti suojelupoliisille, tiedon hankkiminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi lisättäisiin myös poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n (860/2015) 1 momenttiin. Kyseisestä momentista ehdotetaan toiseksi poistettavan maininta siitä, että suojelupoliisi suorittaa eräiden rikosten tutkintaa. Viimeksi mainittu muutosehdotus johtuu siitä, että suojelupoliisi ei olisi vastaisuudessa enää esitutkintaviranomainen. Puheena olevan lain 10 §:n 2 momenttia koskevan muutosehdotuksen jälkeenkin sisäministeriö määräisi Poliisihallitusta kuultuaan tarvittaessa tarkemmin suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta ja yhteistyöstä.

Tiedustelun yhteensovittamisesta esitetään identtistä säännöstä niin poliisilain 5 a lukua kuin sotilastiedustelulakia koskevaan ehdotukseen. Poliisilain 5 a luvun 55 §:n mukaan siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa sovitettaisiin yhteen tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kesken. Käytännössä tämä mahdollistaisi tiedusteluasian laadun sitä vaatiessa koordinoinnin ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa (TP-UTVA) sekä tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmässä, johon kuuluvat tasavallan presidentin kanslian ja edellä mainittujen ministeriöiden kansliapäällikköiden ohella pääesikunnan tiedustelupäällikkö ja suojelupoliisin päällikkö.

Poliisilain uudeksi 5 a luvun 53 §:ksi esitetään säännöstä, jonka mukaan suojelupoliisin olisi toimittava yhteistyössä sotilastiedusteluviranomaisten kanssa tiedustelun tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi sekä annettava sotilastiedusteluviranomaiselle tässä tarkoituksessa tarpeellisia tietoja. Sotilastiedustelulakiehdotuksessa esitetään vastaavansisältöistä säännöstä. Kyse olisi ensinnäkin suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden lakisääteisen yhteistyövelvoitteen ulottamisesta myös siviili- ja sotilastiedusteluun eli suojelupoliisin, pääesikunnan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen harjoittamaan toimintaan. Toiseksi kyse olisi mainittujen osapuolten keskinäisen informointivelvollisuuden säätämisestä lain tasolla.

Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa ehdotuksessa ei ole tiedustelun ohjausta ja johtamista tai tiedustelutehtävän antamista koskevia pykäläiä toisin kuin sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevassa ehdotuksessa esitetään. Sisäministeriö osallistuisi siten jatkossakin suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteettien asettamisprosessiin osana valtioneuvostotason ohjaus- ja yhteensovittamismekanismia ilman nimenomaista säännöstukea. Siviilitiedustelulainsäädäntöehdotuksessa ei myöskään rajoitettaisi sisäministeriön oikeutta ottaa yksittäistapauksessa ratkaistavakseen eräitä suojelupoliisin hallinnon sisäisiä, kuten tulostavoitteiden ja toimintalinjojen toteutumiseen vaikuttavia asioita taikka suojelupoliisin ja muun poliisiyksikön välistä yhteistyötä tai työnjakoa koskevia asioita poliisin hallinnosta annetun lain 10.4 §:n nojalla (HE 346/2014 vp s. 16). Se, mikä osasto tai yksikkö sisäministeriössä käsittelee asiat, jotka koskevat suojelupoliisin toimintaa ja tulosohtoa, olisi edelleen järjestettävissä työjärjestysasiana ministeriön harkinnan mukaan.

Yhteenvetona voidaan todeta, että esitutkintatehtävien riisumista koskeva muutos vähentäisi toteutuessaan merkittävästi suojelupoliisin jo nykyään liudentunutta turvallisuuspoliisiluonnetta. Suojelupoliisin mandaatin laajentaminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseen heijastuisi hyväksytyksi tullessaan laajentavasti myös sisäministeriön tehtäviin suojelupoliisin toimintaa ja tulosta ohjaavana viranomaisena. Siviili- ja sotilastiedustelun yhteistyövelvoitetta ja tiedustelun yhteensovittamista koskevat muutokset taas merkitsisivät suojelupoliisin kumppanuuden kodifioimista suhteessa sotilastiedusteluun ja kytke mistä tiedustelun kokonaisuuden ohjausjärjestelmässä tavalla, joka on tyypillistä turvallisuus- ja tiedustelupalveluille. Näille palveluille ominaista tehtävää hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ehdotetaan suojelupoliisin laajennetuksi tehtäväksi ja sille ehdotetaan toimivaltaa tehdä tätä myös ulkomailla. Suojelupoliisin suhde muuhun poliisitoimintaan selkeytyisi entisestään, mikä loisi edellytykset siviilitiedustelutoiminnan täysimääräiseen hyödyntämiseen myös poliisitoiminnassa. Muutokset oikeuttaisivat kokonaisuutena toteutuessaan luonnehtimaan suojelupoliisia turvallisuus- ja tiedustelupalvelun tehtäviä hoitavana viranomaisena siten kuin kuviossa 2 havainnollistetaan.

**Kuvio 2. SUPO:n siviilitiedustelulainsäädännöstä johtuva kehityssuunta**

#### 4.4.2 Laillisuusvalvonta

Tiedustelutoiminnan erityispiirteiden ja siihen liittyvien korostuneiden oikeusturvatarpeiden sekä muiden perus- ja ihmisoikeuskysymysten vuoksi on pidetty perusteltuna, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten perustettaisiin kokonaan uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu (Tiedustelutoiminnan valvontaa arvioineen työryhmän mietintö 18/2017 s. 48). Valvontajärjestelmän uudistamiselle on tarve, sillä sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmissä valmistellussa uudessa tiedustelulainsäädännössä ehdotetaan siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Uuden valtuutetun tehtävät ja toimivaltuudet eivät rajoittaisi ylimpien laillisuusvalvojien tai muiden erityisvaltuutettujen valvontatoimivaltaa taikka sisäministeriön tehtävää siviilitiedustelun valvonnassa.

Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevan työryhmämietinnön mukaan tiedustelumenetelmien käytön valvonta kuuluisi jatkossakin suojelupoliisin päällikölle sekä sisäministeriölle (Poliisilaki 5 a luku 56 §). Kyseisen pykälän mukaan sisäministeriön olisi annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja valvonnasta, mikä edellyttäisi suojelupoliisia toimittamaan sisäministeriölle kertomuksen laatimiseksi tarvittavat tiedot ministeriön ohjeistamalla tavalla. Samalla on pidettävä huoli siitä, että eri viranomaisten, kuten sisäministeriön ja puolustusministeriön eduskunnan oikeusasiamiehelle toimittamien kertomusten tulee olla vertailukelpoisia (HaVM 5/2014 vp).

Edellä todetun perusteella näyttää siis selvältä, että tiedustelutoiminnan valvonnan käytännön järjestämistä sisäministeriössä olisi tarpeen koordinoida paitsi raportoinnin kohteen, sisällön, muodon ja aikavälin osalta suhteessa tiedusteluvaltuutettuun, myös suhteessa eduskunnan oikeusasiamieheen ja sotilastiedustelun laillisuusvalvontaa harjoittaviin. Tiedustelullisten toimivaltuuksien ja todennäköisen resurssien lisääntymisen myötä suojelupoliisiin kohdistettavan laillisuusvalvonnan merkitys korostuu myös sisäministeriössä.

#### 4.4.3 Resurssit

Siviilitiedustelukyvyn luomisen ehdotetaan kasvattavan suojelupoliisin resursseja merkittävästi. Ottaen huomioon siviilitiedustelutoimintaan ja tiedustelutoimivaltuuksien käyttöön liittyvä ohjaustarve sekä toiminnan henkilöstöresurssit, sisäministeriön ohjauksen merkityksen arvioidaan korostuvan. Jotta sisäministeriö pystyisi toteuttamaan sille ehdotetut tehtävät, kasvaisi tarve vahvistaa sisäministeriön ohjausmekanismin henkilöstöresursseja myös jonkin verran.

Siviilitiedustelulainsäädäntökokonaisuus kasvattaisi paitsi suojelupoliisin henkilöstöresursseja, myös sen tiedonhankintatoimivaltuuksia tavalla, joka edellyttäisi vahvistamaan sen sisäistä laillisuusvalvontaa reaaliaikaisemman valvonnan muodossa. Tämä toiminta- ja valvontalisä kasvattaisi myös sisäministeriön hallinnollisia ja oikeudellisia tehtäviä suojelupoliisiin liittyen. Sisäministeriössä on arvioitu, että valvontamekanismin vahvistaminen edellyttäisi myös uutta henkilöstöä.

Luvussa 5.2 esitetään siviilitiedusteluun ja suojelupoliisiin liittyvän lainvalmistelun ja tukitoimintojen aiheuttamia työmäärän lisäyksiä sisäministeriössä.

## 5 Johtopäätökset

Asettamispäätöksen mukaan tämän hankkeen tehtävänä on ehdottaa toimenpiteitä siviilitiedustelun ohjauksen, koordinaation ja valvonnan toteuttamiseksi sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Samassa yhteydessä on tullut selvittää myös mahdolliset lainsäädännön sekä sisäministeriön määräysten ja ohjeiden muutostarpeet.

Tämän raportin edellisissä kappaleissa on käsitelty keskeisimmät tekijät, jotka vaikuttavat siihen, miten siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjaus sisäministeriön hallinnonalalla tulisi järjestää. Tarkastelussa on huomioitu sekä nykytila että nähtävissä oleva kehitys. Molempien osalta tarkastelu on ollut laaja-alaista ottaen huomioon toimintaympäristön, toimintaa ohjaavat säädökset sekä yhteistyötarpeet ja -mahdollisuudet eri toimijoiden välillä.

### 5.1 Toiminnallisia johtopäätöksiä

Alla esitellään tarkastelun keskeisimmät toimintaan liittyvät johtopäätökset, jotka tulee ottaa huomioon siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksesta päätettäessä.

*1. Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjausta on tarpeen tarkistaa riippumatta siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön voimaantulosta*

Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen tarkastelun yhtenä keskeisenä perusteena on ollut valmisteilla olleet siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntökokonaisuudet ja niiden vaikutukset. Uusien toimivaltuuksien myötä on aiempaa laajemmat intressit ohjata siviilitiedustelua suorittavan viranomaisen tiedonhankintaa. Tästä huolimatta voidaan todeta, että siviilitiedusteluun liittyvät keskeisimmät elementit – kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarve sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseen tähtäävä tiedustelullinen toiminta – ovat asiallisesti jo nykytilassa läsnä. Suojelupoliisilla on poliisin hallinnosta annetun asetuksen, muiden normien ja vakiintuneiden käytäntöjen perusteella ollut jo vuosikymme-

niä velvollisuus antaa tietoja valtionjohdolle, viranomaisille sekä muille toimijoille. Toteutuessaan esitetty siviilitiedustelulainsäädäntö ei rajoittaisi siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen järjestämismahdollisuuksia. Näin ollen mahdolliset lainsäädäntömuutokset pikemminkin korostavat ohjauksen tarkistamisen tarvetta kuin synnyttävät sen, ja tiedustelutoiminnan ohjausta parantavat kehittämistoimenpiteet tulisi tehdä riittävässä laajuudessa jo nyt, jotta sitä ei olisi tarvetta muuttaa näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Jo nykyisillä toimivaltuuksilla, muulla tiedonhankinnalla ja kansainvälisellä tietojenvaihdolla tuotettua tiedustelutietoa on mahdollisuus käyttää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tämänhetkistä laajemmin ja järjestelmällisemmin. Erityisesti tiedonhankinnan kohdentamiseen, tiedon välityksen menettelyihin ja tiedon hyödyntämisen koordinaatioon liittyvät parannukset ohjauksessa edistäisivät tätä. Näitä käsitellään seuraavassa johtopäätöksessä.

*2. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja siviilitiedustelun ohjaukseen liittyvälle toiminnalle ja yhteistyölle on luotava selvät puitteet sisäministeriössä*

Kansallisen turvallisuuden suojaamista tai siviilitiedustelua ei aiemmin ole sisäasiainhallinnossa nähty omana toiminnallisena kokonaisuutena vaan valtakunnallisen poliisiyksikön toimialaan kuuluvana erityistoimintana. Näin ollen suojelupoliisin ohjauksesta vastanneiden sisäministeriön ja Poliisihallituksen toiminta on keskittynyt lähinnä viraston budjetiohjaukseen ja valvontaan strategisen tason toiminnallisen ohjauksen jäädessä vähemmälle huomiolle.

Siviilitiedustelun tarkoituksena on tuottaa tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Koska kansallisen turvallisuuden suojaaminen on uhkien torjuntaa laajempi käsite ja siihen osallistuu useita toimijoita, edellyttää se yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Käytännössä tämä on operatiivisella tasolla toteutunut varsin hyvin suojelupoliisin ja sen yhteistyökumppanien välisessä toiminnassa. Tästä huolimatta työryhmässä edustettuina olleiden tahojen näkökulmasta yhteistyötä on tarpeen edelleen kehittää monenväliseksi sekä säännöllisemmäksi ja järjestelmällisemmäksi. Erityisesti tiedonhankintaprioriteettien määrittämisen ja niiden seurannan – eli yhteisen kansallisen turvallisuuden tilannekuvan – osalta toivotaan kehittämistä. Tässä tulee huomioida ja yhteen sovittaa soveltuvin osin myös muut sisäiseen turvallisuuteen liittyvät tilannekuvatoiminnot, kuten esimerkiksi PTR-toiminnan tilannekuva. Tällaisen yhteistyön järjestäminen on luontevinta osoittaa siviilitiedusteluviraston ohjauksesta vastaavalle sisäministeriölle. Tässä tulee huomioida ja yhteen sovittaa soveltuvin osin myös muut sisäiseen turvallisuuteen liittyvät tilannekuvatoiminnot. Uusi monenvälinen yhteistyö ei korvaisi suojelupoliisin ja eri toimijoiden välistä kahdenvälistä yhteistyötä, jossa jatkossakin pystytään parhaiten vastaamaan kunkin toimijan tietotarpeeseen liittyen kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Yhteistyörakenteen tulee kyetä tarpeen vaatiessa organisoitumaan tavanomaisen yhteistyön lisäksi ketterästi tavalla, joka huomioi kulloinkin käsittelyssä olevan teeman kannalta relevantit muut toimijat.



Toisin kuin sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevassa ehdotuksessa, siviilitiedustelulakiin ei esitetä erillisiä tiedustelutehtävänanto-, seuranta- tai johtamisvaltuuksia eri toimijoille. Näin ollen siviilitiedustelun tiedonhankintaprioriteettien asettaminen, tiedustelutoimeksiantojen antaminen ja muu toiminnan ohjaus sekä valvonta, eli siviilitiedustelun ohjauksen kokonaisuus, perustuisi jatkossakin sisäministeriön ohjausmandaattiin poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n nojalla. Tämä tarkoittaa, että sisäministeriön ohjauksessa tulee huomioida koko siviilitiedusteluun liittyvät tietotarpeet laajasti organisaatio- ja toimialarajat ylittäen.

Monenvälisen yhteistyön järjestämisen lisäksi kansallisen turvallisuuden suojaaminen edellyttää sisäministeriöltä kykyä valmistella siihen liittyviä asioita valtioneuvostotasolla käsiteltäväksi. Tähän ei nykytilassa ole erillisiä voimavaroja vaan se perustuu siihen, että suojelupoliisi on tällaisissa tilanteissa aloitteellinen valtioneuvoston suuntaan tai että sisäministeriön ylin johto päättää suojelupoliisin raportoinnin perusteella käynnistää valmistelutoimenpiteitä. Nykytilan mukaisessa menettelyssä haavoittuvuuksiksi muodostuvat toisaalta se, että suojelupoliisi on ensisijaisesti operatiivinen viranomainen, jonka tehtäviin ei kuulu – eikä voikaan kuulua – valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien asioiden valmistelu, ja toisaalta se, että siviilitiedustelun tuottaman raportoinnin valtioneuvostotasojen vaikutusten arviointiin on hyvin rajallisesti aikaa ministeriön johdossa. Edellä kuvattu yhteinen kansallisen turvallisuuden tilannekuva sisäasianhallinnon toimialaan kuuluvien asioiden osalta ja sen valmisteluun osoitetut voimavarat parantaisivat tilannetta osaltaan. Tilanteissa, joissa tarvittavista toimenpiteistä vastuussa oleva ministeriö olisi muu kuin sisäministeriö, tulisi myös sisäministeriössä olla kykyä tukea valmistelua ja koordinoita sitä mahdollisten muiden toimijoiden kanssa. Esimerkiksi valtioneuvoston kansliaan perustettava tiedustelun tilannekuva- ja koordinaatiotoiminta on kokonaisuus, jossa käsiteltäviä asioita tulee sisäasiainhallinnossa valmistella suojelupoliisin lisäksi myös ministeriössä.

Edellä kuvatut yhteistyön järjestäminen ja valtioneuvostotason valmistelutyö liittyvät sekä toisiinsa että suojelupoliisin ohjaukseen virastona niin keskeisesti, että nämä kolme tehtävää on tarkoituksenmukaisinta sijoittaa organisatorisesti samaan toimintoon. Tällaisten puitteiden luominen edistäisi myös kansallisen turvallisuuden ja tiedustelun strategisen tason osaamisen kehittymistä sisäministeriössä perinteisen toimialaosaamisen rinnalle.

### *3. Suojelupoliisin ohjauksen tulee keskittyä enemmän tiedusteluun ja sen sisältöihin*

Nykyinen laki poliisin hallinnosta tai siihen esitetty muutos eivät määrittele ohjauksen kannalta keskeistä kysymystä suojelupoliisin toimintamallista, eli miltä osin laissa määriteltyjen hankkeiden ja rikosten torjunta tai estäminen perustuu suojelupoliisiin omiin vaikuttamistoimenpiteisiin (turvallisuuspoliisimalli) ja miltä osin se perustuu suojelupoliisin hankkiman tiedustelutiedon käyttöön jonkin muun toimijan toimesta (turvallisuus- ja tiedustelupalvelumallit). Kysymyksen merkitys korostuu tulosohtauksessa, budjettiohtauksessa

sessä sekä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Tulohajauksessa viraston omatoimiseen torjuntaan tai estämiseen liittyvien tavoitteiden sisällöt poikkeavat merkittävästi tiedusteluun, eli tiedonhankintaan ja raportointiin, perustuvista tavoitteista. Myös tavoitteiden saavuttamisen edellyttämän resursoinnin määrittäminen poikkeaa näissä kahdessa eri toimintamallissa toisistaan. Yhteistyönäkökulmasta on tärkeää erityisesti muuhun poliisitoimintaan nähden selkeyttää vastuunjakoja ja rooleja esimerkiksi terrorismin torjunnan ja väkivaltaisten ääriliikkeiden torjunnan osalta. Nykyistä selkeämpi tehtävämäärittely edistää yhteistyömenettelyjen kehittämistä, lisää viranomaistoiminnan ennustettavuutta ja selkeyttää resurssien osoittamista eri toimijoille sen perusteella, mikä niiden ensisijainen vastuu kunkin ilmiön osalta on.

Koska kyseessä on toimintamalliin liittyvä kysymys, on luontevaa, että asiaan ei oteta kantaa lain tasolla. Tällöin tarkasteluun nousee suojelupoliisia koskevat sisäministeriön määräykset ja muu toiminnallinen ohjaus. Tässä raportissa ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella syvällisemmin eri toimintamallien ensisijaisuutta suojelupoliisin toiminnan eri osa-alueilla ja sitä, miten tämä tulisi määräyksissä huomioida. Tarkastelu voidaan suorittaa aihealueittain esimerkiksi suojelupoliisin nykyisiä torjunta-alueita (terrorismi, laiton tiedustelutoiminta, väkivaltaiset ääriliikkeet) tai tiedustelutoimivaltuuksia koskevan esitetyn lainsäädännön luettelemia kansallisen turvallisuuden uhkia (nk. uhkaluettelo) noudattaen. Vaihtoehtoisesti määräyksessä voidaan esimerkiksi määritellä ensisijainen toimintamalli sekä mahdolliset tarvittavat poikkeukset. Tätä tukisi se edellä todettu seikka, että tiedustelullisella toimintatavalla, jossa pääasiallinen vaikuttamiskeino on välillinen, saadaan viraston omia voimavaroja laajemmat resurssit käyttöön kansallisen turvallisuuden uhkien torjunnassa ja niiden estämisessä.

Riippumatta suojelupoliisia koskevan määräyksen sisällöstä ja rakenteesta tulee suojelupoliisin ohjauksen jatkossa keskittyä nykyistä enemmän tiedustelutoiminnan ohjaukseen. Tiedonhankintaprioriteettien ja tulohajauksen välistä suhdetta tulee myös selkeyttää. Mikäli edellä kuvatut toimenpiteet tiedonhankintaprioriteettien määrittämiseksi ja yhteisen kansallisen turvallisuuden tilannekuvan ylläpitämiseksi toteutetaan, tulevat tiedustelullisen toiminnan keskeisimmät tulokset – tiedustelutieto ja sen hyöty kansallisen turvallisuuden suojaamisessa – merkittävästi nykyistä paremmin näkyviin ohjausprosessia ajatellen.

Suojelupoliisin tehtävänä on nyt ja jatkossa hankkia ja jakaa tiedustelutietoa sekä operatiivisiin tarpeisiin että strategiseen päätöksentekoon. Voidaankin karkeasti ottaen ajatella, että muille viranomaisille operatiivisiin tarkoituksiin tuotetut tiedot ilmentävät viraston roolia turvallisuuspalveluna ja vastaavasti strategisen tason tieto viranomaisille ja päätöksentekijöille ilmentävät viraston roolia tiedustelupalveluna. Vaikka siviilitiedustelun ohjaus keskittyy monenväliseen yhteistyöhön, tulee ohjauksessa turvata, että suojelupoliisilla on riittävät resurssit tuottaa operatiivista tiedustelutietoa kahdenvälisesti, sekä tarvittaessa ratkaista, millaisia tietotarpeita eri tilanteissa priorisoidaan. Tämä edellyttää, että ohjauk-

sessä on käytettävissä riittävät yleisen tason tiedot suojelupoliisin ja sen kumppanien kahdenvälisestä tiedonvaihdesta.

## 5.2 Ohjausvaihtoehtojen arviointia

Edellä on esitetty siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen yleisiä ja toiminnallisia kehittämisen reunaehtoja. Niistä ei ole suoraan johdettavissa, miten ohjaus tulisi organisatorisesti järjestää. Ohjauksen järjestämistä tulee arvioida selkein, hyvää ja tarkoituksenmukaista hallintoa kuvaavin kriteerein, joihin on sisällytettävissä hankkeen asettamispäätöksessä annetut tavoitteet sekä edellä mainitut toiminnalliset johtopäätökset. Työryhmän näkemyksen mukaan ohjauksen organisatorista järjestämistä tulee arvioida seuraavin kriteerein (4 kpl):

### *1. Tiedustelullisen toiminnan vakiinnuttaminen näkyväksi ja luontevaksi osaksi sisäasiainhallinnon rakenteita ja toimintaa*

Kehittämishankkeen asettamispäätöksessä edellytetään, että hankkeen esitysten myötä tiedustelullinen toiminta vakiinnutetaan näkyväksi ja luontevaksi osaksi sisäasiainhallinnon rakenteita ja toimintaa. Kuten edelläkin on todettu, tiedustelutoiminnalla tai sen ohjauksella ei ole ollut selkeää asemaa ministeriön rakenteissa tai toiminnassa. Tiedustelullisen toiminnan vakiinnuttaminen edellyttää, että mallin tulee olla pysyvämpi kuin tilapäinen ja se täytyy huomioida sisäministeriön toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa, kuten työjärjestyksessä.

Tiedustelullisen toiminnan näkyvyys ministeriössä ilmenee siten, että toiminto on organisoitu omaksi kokonaisuudekseen virkamies-, yksikkö- tai osastotasolla (toiminnan laajuus) sekä siitä, millaisilla raportointi- ja johtosuhteilla toimintaa ohjataan (hierarkkinen asema). Tiedustelullisen toiminnan näkyvyys ja luontevuus ovat ohjausmallin kannalta yhteydessä toisiinsa. Se, onko siviilitiedustelun ohjausta edustava toimija ministeriössä sijoitettuna nykyisen osastorakenteen sisään vai sen ulkopuolelle, vaikuttaa siihen, miten tiedustelu tulee huomioiduksi ministeriön osastorajat ylittävässä yhteistyössä, valmistelussa ja päätöksenteossa ilman erityisjärjestelyjä tai uusia toimintatapoja. Lisäksi, kuten edellä on todettu, jo nykyisin tuotettavasta tiedustelutiedosta merkittävä osa palvelee valtioneuvostoa. Uudet tiedustelutoimivaltuudet lisäävät entisestään suojelupoliisin tiedonhankinnan vaikuttavuutta ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa. Näin ollen ohjausmallista riippumatta on varmistettava, että sisäministeriön toiminta ja organisaatio huomioi tämän muutoksen riittävällä tavalla.

## 2. Selkeys

Ohjausmallin selkeyden osalta tarkasteltavaksi tulevat läpinäkyvyyteen, ohjaukseen liittyvien toimintojen keskittämiseen, operatiivisen toiminnan yhteen sovittamiseen, toimivaltaan ja ohjaustoiminnan johtamissuhteisiin liittyvät kysymykset.

Ohjauksen läpinäkyvyys liittyy kiinteästi menettelytapoihin ja niiden tunnistettavuuteen. Kuitenkin organisoimalla siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjaus omaksi toiminnalliseksi kokonaisuudekseen olisi siihen kohdistuva tarkastelu ja arviointi selkeämpää kuin tilanteessa, jossa toiminta jakautuu eri johtosuhteissa oleville virkamiehille kulloisenkin käsiteltävänä olevan asian mukaan. Näin ollen, mikäli ministeriön perinteiset ohjaustehtävät - normiohjaus, tulosohjaus, budjettiohjaus ja laillisuusvalvonta - sekä siviilitiedustelutoiminnan luonteen edellyttämä uudenlainen strategisen tason ohjaus organisoitaisiin yhdeksi kokonaisuudeksi, lisäisi se ohjauksen selkeyttä ulkopuolisessa tarkastelussa.

Eräs huomioitava seikka operatiivisen toiminnan yhteensovittamisen kannalta on se, että suojelupoliisi on erityistehtävästään huolimatta poliisiyksikkö. Ohjausmallin selkeyden näkökulmasta kysymykseksi nousee, millainen painoarvo viraston ja siviilitiedustelun ohjausmallin valinnassa tälle seikalle annetaan. Mikäli katsotaan, että suojelupoliisin asema poliisiyksikkönä edellyttää erityistä yhteen sovittamista muun poliisitoiminnan kanssa, palvelisi muun poliisitoiminnan ohjauksen yhteyteen järjestetty suojelupoliisin ja siviilitiedustelun ohjaus näin ymmärrettyä selkeyden tavoitetta. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että poliisitoiminnan yhteen sovittamiseen liittyvät ratkaisut voitaisiin jatkosakin tehdä osastotasolla. Mikäli taas katsotaan, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja siviilitiedustelu edellyttävät nyt ja tulevaisuudessa yhtäläisiä mahdollisuuksia sovittaa yhteen suojelupoliisin toimintaa laajemmin myös muiden toimijoiden kuin poliisin kanssa, palvelisi muusta poliisitoiminnasta erotettu ohjaus selkeyden tavoitetta siviilitiedustelutoiminnan kokonaisuuden näkökulmasta. Siviilitiedustelu olisi tällöin sekä toiminnallisesti että organisatorisesti oma, useaan toimijaan liittyvä prosessinsa eikä leimallisesti perinteisen poliisitoiminnan uusi alaprosessi. Tällöin yhteen sovittamiseen liittyvät ratkaisut täytyisi tehdä ministeriön johdossa. Tässä yhteydessä on huomioitava, että sisäministeriöön on hiljattain perustettu kansliapäällikön johdolla toimiva operatiivinen johtoryhmä, jonka tehtäviin kuvatus kaltainen yhteensovittaminen kuuluu ja joka olisi tällöin luontevasti hyödynnettävissä myös tässä tarkoituksessa.

Jo nykyisellään suojelupoliisin tehtävien ja toiminnan erityispiirteistä seuraa, ettei viraston toimintaa voida ohjata tai arvioida samojen perusteiden mukaan kuin muuta poliisitoimintaa. Suojelupoliisin esitutkintaoikeuden ja -velvollisuuden poistaminen lisää entisestään suojelupoliisin ja poliisin toimintojen ja tehtävien välistä eroa. Kuitenkin on välttämätöntä varmistaa, että ohjausmalli tukee suojelupoliisin saumatonta yhteistyötä sekä muun poliisin että muiden keskeisten toimijoiden kanssa.

Sisäministeriö on ainoa toimivaltainen taho ohjaamaan siviilitiedustelua ja suojelupoliisia. Samanaikaisesti edellä johtopäätöksissä on yhtälailla tunnustettu, että ohjauksen sisällössä tulee huomioida eri toimijoiden tarpeita laajasti, jotta siviilitiedustelutieto ja sen hyödyntäminen olisi aidosti kansallista pääomaa. Näin ollen, mallista riippumatta, ohjauksessa ei päästä tilanteeseen, jossa selkeys turvattaisiin pitämällä ohjaukseen liittyvien toimijoiden joukko pienenä ja hierarkkiseen asemaan perustuvana.

### *3. Läpileikkaavuus*

Ohjauksen läpileikkaavuus juontuu luvussa 5.1 esitetystä toisesta johtopäätöksestä. Sen perusteella voidaan katsoa, että läpileikkaavuus koostuu kahdesta eri elementistä. Toisaalta siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjaus edellyttää sitä, että siinä huomioidaan keskeisten toimijoiden tietotarpeet ja tiedon välittäminen näille toimijoille. Toisaalta läpileikkaavuus edellyttää siviilitiedustelun täysimääräisen hyödyntämisen näkökulmasta sitä, että varsinaisen ohjauksen rinnalle järjestetään rakenne, jossa nämä samat keskeiset toimijat voivat luontevasti keskenään koordinoida toimenpiteitään kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi siviililuonteisilta uhkilta. Käytännön tasolla nämä elementit limittyvät toisiinsa.

Läpileikkaavuuden turvaaminen ei ole ohjausmalliin sidottu seikka. Ensisijaisesti kysymys on resursointiin liittyvästä asiasta ja toissijaisesti toimintatapoihin liittyvästä asiasta. Ohjauksen organisoinnilla voi tähän liittyen kuitenkin olla viestinnällinen merkitys, jonka vaikutusta voi olla tarpeen arvioida ratkaisua tehtäessä. Sisäministeriö on perinteisesti organisoitu osastoihin toimialalähtöisesti ja osastot vastaavat toisaalta ministeriön johdolle ja toisaalta alaiselleen hallinnolle varsin itsenäisesti toimialaansa liittyvistä asioista. Tässä valossa suojelupoliisin ja siviilitiedustelun ohjauksen sijoittaminen ministeriön poliisiosastolle voidaan lähtökohtaisesti nähdä laajan läpileikkaavuuden vastaisena, joskin läpileikkaavuutta palvelevia toimintatapoja toteuttamalla sijoittamisen tällaisia vaikutuksia voitaneen vähentää.

#### 4. Resurssivaikutukset

Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen resurssivaikutuksia sisäministeriölle ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida kattavasti tai yksityiskohtaisesti. Kyseessä on lopullisesta ohjausmallista riippumatta lähestulkoon täysin uuden toiminnan käynnistäminen, jolloin sen edellyttämät resurssit tarkentuvat vasta ajan kuluessa. Tiedustelutoiminta on luonteeltaan sellaista, että sen tuottama tieto johtaa strategisellakin tasolla useimmiten lisäkysymyksiin ja analyysitarpeeseen. Näin ollen toiminnan edellyttämien henkilöresurssien vähimmäis- ja enimmäismäärän vaihteluväli lienee suuri. Edellä esitettyjen johtopäätösten perusteella uutta, tarvittavaa toimintaa ministeriössä nykyiseen verrattuna olisi 1) kansallisen turvallisuuden strategisen tason tilannekuvan valtioneuvostotasoinen analyysi, 2) monenvälisen siviilitiedustelu-yhteistyön käytännön järjestäminen sekä 3) ministeriön johdon tukeminen valtioneuvostotasoisessa valmistelussa kansallisen turvallisuuden suojaamista koskien. Maltillisen arvion perusteella tämä on ensi vaiheessa toteutettavissa muutaman henkilötövuoden kohdentamisella näihin tehtäviin.

Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa mietinnössä on arvioitu, että lainsäädännön voimaantulo ja suojelupoliisin henkilöstömäärän esitetty kasvu lisäisi ministeriön henkilöresurssitarvetta kahdella ohjaukseen liittyvällä henkilötövuodella ja kahdella laillisuusvalvontaan liittyvällä henkilötövuodella. Arvioita laadittaessa ei ole syvällisesti arvioitu edellä kuvattuja ministeriön siviilitiedusteluun ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvien tehtävien laajentamistarvetta, minkä vuoksi on pidettävä mahdollisena ja varauduttava siihen, että yhteisvaikutus on suurempi kuin näiden hankkeiden arvioiden yhteenlaskettu henkilöresurssiedellytys.

Edellä todettuun perustuen työryhmä on hahmottanut siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjausta varten kaksi vaihtoehtoista mallia, joilla voidaan luoda edellytykset toiminnallisten johtopäätösten toteuttamiselle:

**1) Yksikkö:** Siviilitiedusteluun ja suojelupoliisiin liittyvä ohjaus ja valvonta on sisäministeriössä keskitetty omaan yksikkönsä. Toimintojen keskittämistä puoltaa niiden kiinteä keskinäissuhde. Laillisuusvalvontaa ohjataan osaltaan tulosohjauksella ja laillisuusvalvonnassa puolestaan asetetaan osaltaan reunaehdot toiminnan ohjaamiselle.

Yksikkömalliin (1) liittyvät kehittämissuositukset ja huomiot:

a) Sisäministeriöön tulisi perustaa tiedusteluyksikkö, joka voidaan sijoittaa poliisi-osaston alaisuuteen tai erillisenä yksikkönä kansliapäällikön välittömään alaisuuteen.

- b) Yksikkömallissa tulisi muuttaa sisäministeriön työjärjestyksestä annetun sisäasiainministeriön asetuksen (1078/2013) säännöksiä ministeriön osastoista ja erillisistä yksiköistä ja niiden tehtävistä sekä ministeriön johtoryhmästä ja osastopäällikkökokouksesta. Myös suojelupoliisin tehtäviä ja yhteistyötä koskevaa sisäministeriön määräystä (SMDno-2015-2080) ja sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohjetta (SMDno-2016-329) tulisi tarkistaa. Erillisen yksikön sisäisestä organisaatiosta voitaisiin tarvittaessa määrätä ministeriön sisäisessä määräyksessä, jonka yksikön päällikkö vahvistaa.
- c) Tiedusteluosaston toiminnassaan tarvitsema taloushallinto-, tietojärjestelmä- ja toimitilaosaaminen (tukitoiminnot) tulisi varmistaa ministeriön muista yksiköistä tai osastoista.

Yksikkömalli olisi siihen liittyvien kehittämisehdotusten ja huomioiden sekä resurssi-vaikutusten puolesta toteutettavissa viipymättä.

**2) Osasto:** Siviilitiedusteluun ja suojelupoliisiin liittyvä ohjaus, valvonta ja lainvalmistelu on sisäministeriössä keskitetty omaan osastoonsa. Sen lisäksi, että ohjauksen ja valvonnan tulee olla toisensa huomioon ottavaa, kyseisen toimintakokonaisuuden on oltava yhteen sovitettua myös suhteessa siviilitiedustelun tehtävien ja toimivaltuuksien sääntelyyn (Sisäministeriön julkaisu 28/2014 s. 58).

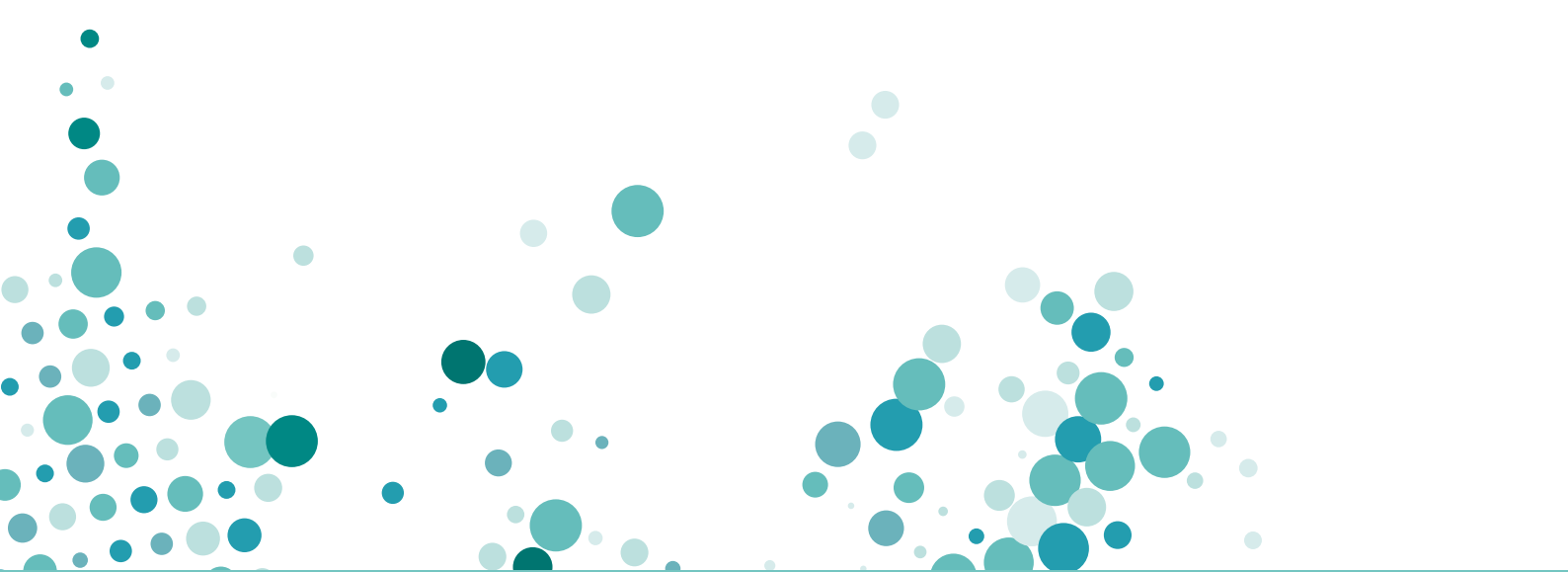
Osastomalliin (2) liittyvät kehittämisehdotukset ja huomiot:

- a) Sisäministeriöön tulisi perustaa tiedusteluosasto.
- b) Osastomallissa tulisi muuttaa yksikkömallissa tunnistettujen säädös-, määräys- ja ohjetarkistustarpeiden lisäksi sisäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1056/2013) säännöstä ministeriön organisaatiosta. Siinä tapauksessa, että tiedusteluosasto päätettäisiin järjestää rajavartio-osaston mukaisesti, tulisi myös säätää sisäministeriön tiedusteluosastosta suojelupoliisin esikuntana esimerkiksi poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:ssä (860/2015). Osaston sisäisestä organisaatiosta voitaisiin tarvittaessa määrätä ministeriön sisäisessä määräyksessä, jonka osaston päällikkö vahvistaa.
- c) Tiedusteluosaston perustamisesta aiheutuisi siviilitiedustelun ja suojelupoliisin lainvalmisteluun ja osaston tukitoimintoihin liittyen lisäresurssitarve siihen nähden mitä siviilitiedustelulakityöryhmä on mietinnössään (s. 159) arvioinut.

Osastomalli ei olisi vielä toimeenpantavissa, sillä sen rahoittamisesta voidaan päättää vasta määräraha- ja henkilötyövuositarpeiden täsmentämisen jälkeen julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarviovalmistelun yhteydessä. Siinäkin tapauksessa, että malli 2 arvioitaisiin tarkoituksenmukaisimmaksi tavaksi kehittää siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjausta sisäministeriön hallinnonalalla, siihen siirtyminen olisi toiminnan uudelleenjärjestämisen ja tarvittavien säädösmuutosten kannalta helpompaa mallista 1 kuin nykytilasta käsin.







**Sisäministeriö** PL 26, 00023 Valtioneuvosto

**Inrikesministeriet** PB 26, 00023 Statsrådet

[www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)



SISÄMINISTERIÖ  
INRIKESMINISTERIET