20.12.2019

Dnro 829/2019

Voimassaoloaika
1.1.2020 - toistaiseksi

Säädösperuste
Suojelupoliisin ohjesääntö 13 §, Dnro 819/2019

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje SMDno-2016-329

Muuttaa/Kumoaa
Suojelupoliisin sisäinen laillisuusvalvonta, määräys dnro 20/2017

Kohderyhmät
Suojelupoliisi

SUOJELUPOLIISIN SISÄINEN LAILLISUUSVALVONTA

1 Tavoitteet ja soveltamisala

Suomen perustuslain mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan on turvattava perustuslain mukaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Suojelupoliisissa sisäisellä laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan toiminnan lainmukaisuuden ja hyvän hallintotavan noudattamisen valvontaa. Laillisuusvalvonnan pääasiallisena tarkoituksena on ylläpitää ja parantaa Suojelupoliisin toiminnan oikeellisuutta ja laatua, edistää Suojelupoliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä vahvistaa samalla kansalaisten luottamusta Suojelupoliisin toimintaan ja sen lainmukaisuuteen.

Suojelupoliisin arvot, laillisuus, luotettavuus ja laatu, edellyttävät viraston toiminnan lainmukaisuuden varmistamista kaikilla toiminnan osa-alueilla. Sisäinen laillisuusvalvonta edistää omalta osaltaan toiminnan laatua pyrkimällä estämään ennalta mahdolliset virheet sekä korjaamalla havaitut virheelliset menettelytavat.

Sisäministeriö on antanut sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohjeen, jota sovelletaan myös Suojelupoliisissa. Tällä määräyksellä määritetään sisäministeriön ohjetta tarkentavasti sisäisen laillisuusvalvonnan vastuista ja menettelytavoista Suojelupoliisissa. Määräystä sovelletaan virastossa kaikkien tulosyksiköiden toiminnassa.

2 Laillisuusvalvonnan vastuut

Laillisuusvalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä vastaa Suojelupoliisin päällikkö.

Viraston ohjesäännön 13 §:n mukaan Suojelupoliisin päällikkö määrää sisäisen laillisuusvalvojan, joka vastaa viraston päällikön vuosittain vahvistamaan

tarkastussuunnitelmaan perustuvan laillisuusvalvonnan käytännön järjestämisestä. Laillisuusvalvonnan tarkastushavainnoista raportoidaan viraston johdolle. Laillisuusvalvonnan yhteydessä havaittuihin laiminlyönteihin tai virheisiin puututaan viipymättä niiden edellyttämällä tavalla.

Sisäinen laillisuusvalvonta on toimintona operatiivisesta toiminnasta riippumaton ja tulosyksiköihin nähden puolueeton. Sisäisen laillisuusvalvojan toimintaa ohjaa hallinnollisesta toiminnasta vastaava apulaispäällikkö.

Suojelupoliisin laillisuusvalvonnassa lähtökohtana on esimiesvalvonta. Jokaisen lähiesimiehen sekä tulosyksikön päällikön velvollisuutena on osana päivittäistä johtamistyötä valvoa alaistensa toiminnan lainmukaisuutta ja omalla esimerkillään edistää toiminnan lainmukaisuutta. Lähiesimiehellä on käytännössä parhaat mahdollisuudet havaita ja puuttua epäasianmukaisiin, virheellisiin tai lainvastaisiin toimintatapoihin.

Jokaisen Suojelupoliisissa työskentelevän velvollisuutena on huolehtia oman toimintansa lainmukaisuudesta. Jokainen virkamies on velvollinen ilmoittamaan havaitsemistaan lainvastaisuuksista esimiehelleen.

Sisäisellä laillisuusvalvojalla on oikeus saada kaikki laillisuusvalvonnan toteuttamisen kannalta tarpeelliset tiedot sen salassapidosta tai suojaustasosta riippumatta.

3 Laillisuusvalvonnan kohteet ja tarkastussuunnitelma

Laillisuusvalvontaa voidaan kohdistaa mihin tahansa viraston toimintoon. Suojelupoliisin laillisuusvalvonnan tarkastustoiminnassa painopiste on sellaisten viraston toimenpiteiden valvonnassa, joilla puututaan yksityisten henkilöiden perusoikeuksiin. Viraston sisäisessä laillisuusvalvonnassa kiinnitetään tämän vuoksi jatkuvaa huomiota erityisesti tiedustelumenetelmien ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön lainmukaisuuteen. Lisäksi laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota erityisesti henkilötietojen käsittelyyn ja tietojärjestelmien käyttöön.

Laillisuusvalvonnan tarkastuskohteet vahvistetaan vuosittaisessa tarkastussuunnitelmassa. Sisäinen laillisuusvalvoja valmistelee vuosittaisen laillisuusvalvonnan tarkastussuunnitelman yhteistyössä tulosyksiköiden kanssa. Vuoden aikana voidaan toteuttaa tarvittaessa myös tarkastussuunnitelman ulkopuolisia laillisuustarkastuksia.

Tarkastussuunnitelmassa määritellään ne toiminnot, joihin säännönmukainen laillisuusvalvonta tulosyksiköissä kohdennetaan. Tarkastussuunnitelmaa laadittaessa hyödynnetään sekä sisäministeriön laillisuusvalvonnan tarkastushavaintoja että ulkoisten laillisuusvalvojien kannanottoja. Hyvien toimintatapojen luomiseksi tarkastussuunnitelmassa tulee huomioida lainsäädännössä ja toiminnassa tapahtuneet muutokset mahdollisimman pian niiden voimaantulon tai ilmenemisen jälkeen.

Viraston päällikön vuosittain vahvistama tarkastussuunnitelma toimitetaan tiedoksi sisäministeriöön ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle helmikuun loppuun mennessä.

4 Laillisuustarkastustoiminta

Pääsääntöisesti tarkastussuunnitelmaan perustuvissa laillisuustarkastuksissa toiminnan lainmukaisuutta tarkastetaan asiakirjoihin tai tietojärjestelmiin perehtymällä, havainnoimalla, tarkastuksen kohdetta haastattelemalla tai muulla vastaavalla valvonnan kohteen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Laillisuusvalvoja laatii suoritetusta tarkastuksesta tarkastuskertomuksen, johon merkitään tarkastuksen kohde, sen suorittaja, tarkastuksen toteuttamisaika ja -tapa, tehdyt tarkastushavainnot ja toimenpiteet, joihin havainnot ovat antaneet aihetta. Tarkastuksen kohteelle varataan lähtökohtaisesti mahdollisuus lausua tarkastuskertomuksesta, ellei se tarkastuksen luonteesta tai muusta syystä johtuen ole ilmeisen tarpeetonta.

Tarkastushavaintojen aiheuttamista toimenpiteistä määrätään jäljempänä.

5 Tiedustelumenetelmien, salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen valvonta

Suojelupoliisin toiminnassa tiedustelumenetelmillä ja salaisilla tiedonhankintakeinoilla voidaan merkittävissä määrin puuttua yksityisten henkilöiden perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan. Tämän vuoksi Suojelupoliisissa tiedustelumenetelmien ja salaisten tiedonhankintakeinojen valvonta on mahdollisimman reaaliaikaista, jatkuvaa ja kattavaa.

Tiedustelumenetelmien ja salaisten tiedonhankintakeinojen laillisuutta valvotaan pääasiassa asianhallintajärjestelmässä (Köli). Viraston päällikkö määrää esikunnan oikeudellisesta tuesta asianhallintajärjestelmän laillisuusvalvojat, joista yksi nimetään päävastuulliseksi. Laillisuusvalvojan suorittamista tarkastuksista ja mahdollisista valvontahavainnoista tulee tehdä valvojamerkintä asianhallintajärjestelmään. Vastaavaa menettelyä noudatetaan asianhallintajärjestelmä Salpassa siltä osin kuin sitä ylimenokauden ajan käytetään eräiden tiedustelumenetelmien ja salaisten tiedonhankintakeinojen hallinnointiin.

Salaisia tiedonhankintakeinoja ja tiedustelumenetelmiä sekä niiden tai toiminnan suojaamista koskevia päätöksiä, joita ei laadita asianhallintajärjestelmässä, valvotaan asiakirjoista ja Suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän kautta. Tältä osin tarkastuksesta ja mahdollisesta valvontahavainnoista tulee tehdä valvojamerkintä toiminnalliseen tietojärjestelmään.

Sisäisen laillisuusvalvojan tulee aktiivisesti ja säännöllisesti valvoa tiedustelumenetelmien käyttöä kaikissa eri vaiheissa. Valvonnan yhteydessä havaittuihin ongelmiin puututaan viipymättä niiden edellyttämällä tavalla. Laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä seikoista ilmoitetaan viipymättä sisäministeriöön.

Jatkuvan laillisuustarkastuksen toteutustavat määritellään tarvittaessa tarkemmin vuosittaisessa tarkastussuunnitelmassa. Jatkuvasta laillisuustarkastuksesta laaditaan pääsääntöisesti neljännesvuosittain tarkastuskertomus, johon tehdyt tarkastukset ja tarkastushavainnot koostavasti dokumentoidaan.

Viraston päällikkö määrää erikseen tiedustelumenetelmille ja salaisille tiedonhankintakeinoille vastuuhenkilöt, jotka vastaavat muun ohella valvonta- ja ra-

portointivelvoitteiden toteutumisesta vastuullaan olevien menetelmien osalta. Tiedonhankinnan valvonnasta vastaavat osaltaan myös tiedonhankintaa toteuttavien virkamiesten esimiehet osana päivittäisjohtamiseen sisältyvää esimiesvalvontaa.

Suojelupoliisi raportoi sisäministeriölle tiedustelumenetelmien, salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä sekä niihin kohdistuvan valvonnan suorittamisesta ja valvontahavainnoista vuosittain. Vuosittain laadittavien selvitysten sisällöistä säädetään siviilitiedustelusta annetun asetuksen (709/2019) 24 §:ssä ja esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun asetuksen (122/2014) 22 §:ssä. Sisäinen laillisuusvalvoja vastaa mainittujen raportointivelvoitteiden toteutumisesta yhteistyössä eri menetelmien vastuuhenkilöiksi määrättyjen virkamiesten kanssa. Raportti sisältää myös mahdolliset näkemykset lainsäädännön ja ohjeistuksen toimivuudesta sekä muut laillisuusvalvonnan kannalta merkittävät havainnot.

6 Henkilötietojen käsittelyn valvonta

Varmistamalla henkilötietojen huolellinen käsittely Suojelupoliisissa edistetään yksityisyyden suojaamisen lisäksi viraston toiminnan laatua ja siihen kohdistuvaa luottamusta. Suojelupoliisin käytössä olevia tietojärjestelmiä ja niissä olevaa tietoa on oikeus käyttää vain virkatehtävien hoitoa varten ja virkatehtävien edellyttämässä laajuudessa.

Henkilörekistereiden käytön valvonta järjestetään virastossa sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohjeessa määrätyllä tavalla. Henkilötietojen käsittelyn laillisuusvalvontaa suoritetaan vuosittaisessa laillisuustarkastussuunnitelmassa tarkemmin määriteltävien tietojärjestelmien käyttöä koskevien lokitietotarkastusten avulla. Suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän lokitarkastuksista sekä laadunvalvonnasta määrätään erikseen.

Viraston yksiköiden on huolehdittava siitä, että sen jokaisen virkamiehen käyttöoikeudet tietojärjestelmiin ovat ajan tasalla ja virkatehtävien edellyttämän laajuiset. Yksiköissä on puututtava poliisin käytössä olevien tietojärjestelmien epäasianmukaiseen käyttöön heti sellaisen ilmettyä.

Viraston tietosuojavastaavien tehtävistä ja vastuista määrätään erikseen.

7 Hallintokantelut, poliisin tekemäksi epäillyt rikokset ja vahingonkorvausvaatimukset

Viraston toimintaa koskevat hallintokantelut, viraston virkamiestä koskevat esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 4 §:n mukaiset poliisirikosasiat ja virastolle osoitetut vahingonkorvausvaatimukset saatetaan viipymättä tietoon Suojelupoliisin päällikölle ja apulaispäälliköille, jotka päättävät jatkotoimista niiden osalta. Poliisirikosasiat on siirrettävä toimivaltaiselle syyttäjäviranomaiselle esitutkintakynnyksen arvioimiseksi. Kyseisten asioiden valmistelu ja seuranta hoidetaan keskitetysti esikunnan oikeudellisen tuen ja sisäisten palveluiden yksikön päällikön toimesta.

8 Puuttuminen havaittuihin epäkohtiin

Ohjesäännön 13 §:n mukaan laillisuusvalvonnan yhteydessä havaittuihin laiminlyönteihin tai virheisiin puututaan viipymättä niiden edellyttämällä tavalla. Laillisuusvalvonnan tarkastushavainnoista raportoidaan viraston johdolle. Vaikka jokin menettely ei olisikaan nimenomaisesti säännösten tai määräysten vastaista, voidaan siihen puuttua, jos näin voidaan edistää hyvän hallinnon periaatteiden tai perusoikeuksien toteutumista Suojelupoliisin toiminnassa.

Laillisuusvalvonnallisena toimenpiteenä sisäinen laillisuusvalvoja voi kiinnittää valvottavan huomiota tiettyyn seikkaan, saattaa valvottavan tietoon käsityksen lainmukaisesta menettelystä vastaisen varalle tai edellisiä vakavampana toimenpiteenä antaa valvottavalle laillisuusvalvonnallisen huomautuksen. Hallinnollisen ohjauksen keinot ovat tarkoitettu käytettäväksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja toisensa poissulkevasti. Toimenpidevalintaan voivat vaikuttaa paitsi virheen laatu ja luonne myös esimerkiksi sovellettavien säännösten tulkinnanvaraisuus tai virheen johtuminen valvottavasta riippumattomasta syystä. Tarvittaessa virastossa voidaan päättää myös muista asiantilan korjaavista toimenpiteistä.

Jos asiassa on mahdollisesti syytä epäillä virkamiestä rikoksesta, on asia siirrettävä eri osapuolten oikeusturvan varmistamiseksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa toimivaltaiselle viranomaiselle esitutkintakynnyksen arvioimiseksi. Tällöin asian käsittely laillisuusvalvonta-asiana raukeaa, eikä asiaa saa selvittää enää hallinnollisesti, jotta virkamiehen itsekriminointisuojaa ei vaaranneta.

Vastaavasti laillisuusvalvonta-asian käsittely raukeaa, mikäli asian selvittäminen siirretään virkamiesoikeudelliseen menettelyyn.

Laillisuusvalvonnan tarkastushavaintojen aiheuttamat toimenpiteet on dokumentoitava.

9 Koulutus ja ohjaus

Laillisuusvalvonnan yhteydessä saatua tietoa hyödynnetään viraston toiminnan kehittämisessä. Laillisuusvalvonnan kautta voidaan osaltaan arvioida toiminnan lainmukaisuuden varmistamisen edellyttämää koulutuksen tarvetta.

Koulutustarpeet saatetaan esimiesten ja viraston koulutustoiminnon tietoon, ja mahdolliset toiminnan kehittämisehdotukset esimiesten tietoon.

Esikunnan oikeudellisen tuen lakimiehet huolehtivat yhteistyössä esimiesten kanssa laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisten asioiden tiedottamisesta tulosyksiköille. Lisäksi lakimiehet vastaavat osaltaan toiminnan lainmukaisuuden varmistamisen edellyttämän ohjeistuksen ja koulutuksen sisällöstä. Esikunnan oikeudellisen tuen operatiiviset lakimiehet tukevat yksiköitä varmistamalla osaltaan operatiivisen toiminnan lainmukaisuutta ennakkoon.

10 Ulkoinen laillisuusvalvonta

Suojelupoliisin toimintaa valvoo tiedusteluvalvontavaltuutettu. Lisäksi Suojelupoliisia valvovat osaltaan muut erityisvaltuutetut, kuten esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta valvova tietosuojavaltuutettu. Myös ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, valvovat Suojelupoliisia.

Viraston sisäinen laillisuusvalvoja vastaa ulkoisilta laillisuusvalvojilta tulevien selvitys- ja lausuntopyyntöjen valmistelusta ja koordinoi virastossa laillisuusvalvojien tarkastuksia. Tietosuojavaltuutetun tarkastuksia koordinoi viraston operatiivisen tietojärjestelmän tietosuojavastaava. Tarkastustoimintaan osallistuvat tahot määritellään tapauskohtaisesti.

Sisäinen laillisuusvalvoja toimii viraston pääasiallisena yhteyspisteenä tiedusteluvalvontavaltuutettuun. Kaikista sisäisessä laillisuusvalvonnassa tehdyistä olennaisista havainnoista ilmoitetaan viipymättä tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle toimitetaan tiedoksi vuosittaiset tarkastussuunnitelma ja laillisuusvalvontaraportti sekä sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastuskertomukset.

Tiedustelumenetelmiä koskevia vaatimuksia ja päätöksiä sekä muita laissa erikseen määrättyjä asioita koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta tiedusteluvalvontavaltuutetulle vastaavat tiedustelujohtajat. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta määrätään salaisen tiedonhankinnan järjestämistä, käyttöä ja valvontaa koskevassa Suojelupoliisin määräyksessä.

11 Laillisuusvalvontakertomus

Suojelupoliisissa suoritetusta laillisuusvalvonnasta laaditaan vuosittain koko viraston toimintaa koskeva laillisuusvalvontakertomus. Siihen kirjataan mm. viraston toiminnan lainmukaisuuden kannalta tärkeät havainnot, niihin mahdollisesti liittyvät muutos- ja kehittämisehdotukset sekä toimenpiteet, joihin havainnot ovat antaneet aihetta.

Suojelupoliisi toimittaa laillisuusvalvontakertomuksensa sisäministeriölle sen määräämänä ajankohtana.

Viraston tilinpäätös- ja toimintakertomusasiakirjoihin liitetään lausuma sisäisen laillisuusvalvonnan toimivuudesta.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos
Antti Pelttari

Ylitarkastaja
Laura Ruotsalainen