



25.4.2023

VN/1632/2023
VN/1632/2023-SM-19
VN/S43/2023 379/2023

Tarkastuskertomus

Johdanto

Tiedotusvälineet ovat tätä kertomusta kirjoitettaessa informoineet yleisöä jo vuoden ajan suojelupoliisin toiminnasta ja menettelyistä liittyen viraston entiseen virkamieheen Matti Saarelaiseen. Jutuissa on käsitelty myös Saarelaisen roolia ja toimintaa Maahanmuuttovirastossa (aiemmin Ulkomaalaisvirasto), Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksessa (Hybrid CoE) ja Vaasan yliopistossa. Uutisointi on paitsi antanut alkusysäyksen sisäministeriön tarkastukselle myös ohjannut tarkastuskohteiden valintaa ja kysymyksenasettelua tarkastuksen aikana. Jutuissa on ollut kyse tutkivasta journalismista eli journalismista, jonka tarkoituksena on tuoda julkisuuteen yleisen edun kannalta merkittäviä asioita, jotka ovat syystä tai toisesta jääneet pimentoon.

Sisäministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tämä tarkastuskertomus on tehty sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikössä (KTY). Kyseinen yksikkö käsittelee sisäministeriön työjärjestyksen mukaan asioita, jotka koskevat suojelupoliisia. KTY:ssä varmistettiin ennen tarkastukseen ryhtymistä, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ollut vireillä tai käynnistymässä samaan tarkastusteemaan liittyviä valvontatoimia suojelupoliisissa.

Asiat, jotka koskevat Maahanmuuttovirastoa ja Suomen kansalaisuutta, kuuluvat sisäministeriön maahanmuutto-osastolle ja se vastaa tämän tehtäväjaon mukaisesti Timtšenkon kansalaistamiasiaa koskevasta selvityksestä. Hybrid CoE ja Vaasan yliopisto eivät ylipäätään lukeudu sisäministeriön hallinnonalaan ja sen valvottaviin.

Asia

Suojelupoliisin toiminta

Tarkastuksen aika ja paikka

Tarkastuskäynti 13.2.2023 suojelupoliisin tiloissa

Sisäministeriön tarkastussuunnitelma ja selvityspyynnöt

Tarkastussuunnitelma 10.2.2023

Selvityspyyntö suojelupoliisille 19.1.2023

Lisäselvityspyyntö suojelupoliisille 3.3.2023

Sähköpostitiedustelut suojelupoliisille 24.3., 30.3. ja 4.4.2023

Sähköposti suojelupoliisille tarkastuskertomusluonnoksesta 13.4.2023

Sähköpostit Matti Saarelaiselle 24.3., 27.3. ja 31.3.2023

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

Saadut selvitykset ja vastaukset

Suojelupoliisin selvitys 9.2.2023

Suojelupoliisin lisäselvitys 17.3.2023

Suojelupoliisin täydennykset henkilöstöhallinnon asiakirjoihin 24.3.2023

Suojelupoliisin vastaukset sähköpostitiedusteluihin 24.3., 30.3., 4.4. ja 5.4.2023

Suojelupoliisin sähköpostivastaus tarkastuskertomusluonnokseen 17.4.2023

Matti Saarelaisen sähköpostivastaukset 24.3., 25.3. ja 30.3.2023

Tarkastukseen osallistuneet

Tarkastuksen tekivät hallitusneuvos Johanna Hakala, neuvotteleva virkamies Mikael Lohse ja erityisasiantuntija Juha Vehmaskoski, kaikki sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksiköstä.

Suojelupoliisin edustajana tarkastuksessa oli päälakimies Jan Sjöblom.

Tarkastustilaisuudessa oli osan aikaa paikalla tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen.

Lainkohdat

Suomen perustuslaki (731/1999) 68 §:n 1 mom.

Laki poliisin hallinnosta (110/1992) 1 §:n 3 mom. ja 4 a §:n 1 mom.

Sisäasiainministeriön asetus sisäministeriön työjärjestyksestä (1078/2013) 17 §

TARKASTUSHAVAINNOT

Suojelupoliisin ilmoitusvelvollisuus

Saarelainen palasi Hybrid CoE:n johtajan tehtävästä suojelupoliisiin erityisasiantuntijaksi 1.10.2019. Saarelaisesta suojelupoliisissa laadittu laaja turvallisuus selvitys tuli voimaan neljä kuukautta hänen paluunsa jälkeen 5.2.2020 alkaen. Suojelupoliisi käynnisti turvallisuus selvityslain 54 §:n nojalla Saarelaista koskevan turvallisuus selvityksen uusimisen 24.5.2022 hänen olosuhteissaan tapahtuneen muutoksen vuoksi. Kyseinen prosessi kuitenkin peruttiin kuukautta myöhemmin 29.6.2022. Suojelupoliisin lisäselvityksen mukaan turvallisuus selvityksen uusimisen jatkamisen ei katsottu vastaavan turvallisuus selvityslain tarkoitusta eikä menettelyä voitavan käyttää henkilön toimien selvittämiseksi silloin, kun työnantajalle ei jää mahdollisuutta reagointiin. Saarelainen erosi suojelupoliisista 1.10.2022.

Tilanteessa, jossa Matti Saarelaisen toimintaa ei ole arvioitu rikos- tai virkamiesoikeudellisessa menettelyssä, eikä myöskään turvallisuus selvityksen keinoin, on ymmärrettävästi herännyt epäluuloja siitä, ettei Saarelaista ja hänen olosuhdemuutoksiaan ole edes haluttu tutkia tai että suojelupoliisi on halunnut salata kiusallisia yksityiskohtia Saarelaisen sidonnaisuuksista.

Sisäministerillä on poliittinen vastuu muun ohella suojelupoliisin toiminnasta ja hänen tulee olla tietoinen kaikista toimialaa koskevista keskeisistä asioista (HE 63/2020 vp, s. 14). Sisäministeriön johdon tiedonsaantia turvaa poliisin hallinnosta annetun lain 4 a §:ssä säädetty suojelupoliisin ilmoitusvelvollisuus. Kyseisen lainkohdan mukaan suojelupoliisin päällikön on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava sisäministerille sekä sisäministeriön kansliapäällikölle ja asianomaista toimialaa ohjaavan yksikön päällikölle yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista, jotka ovat välttämättömiä sisäministeriön tehtävien hoitamisen kannalta. Se, että Saarelaisesta käynnistetty turvallisuus selvityksen uusiminen keskeytettiin kesäkuussa 2022, on esimerkki yhteiskunnallisesti merkittäväksi muodostuneesta asiasta, josta uutisoitiin laajasti jo loka-marraskuussa. Suojelupoliisin olisi tullut viipymättä informoida sisäministeriön ylintä johtoa Saarelaista koskevan selvityksen keskeyttämisestä sitä koskevan päätöksen jälkeen kesäkuussa eikä vasta puoli vuotta myöhemmin joulukuussa. Tiedon saaminen olisi ollut tarpeen esimerkiksi sisäministeriön ja sen hallinnonalan riskienhallintaprosessin ja valvontavelvollisuuden kannalta.

Tietojen antaminen sisäministeriölle suojelupoliisin valvojana

Sisäministeriö pyysi 19.1.2023 päivätyssä selvityspyynnössään tietoa siitä, onko Matti Saarelaisella mahdollisesti muu eläköitymisen jälkeinen side suojelupoliisiin. Suojelupoliisi vastasi, että

Saarelainen on aikanaan suojelupoliisin virassa toimiessaan ollut perustamassa ICE:n (Intelligence College in Europe) akateemista verkostoa yhteistyössä Vaasan yliopistossa toimivan kompleksisuustutkimuksen tutkimusryhmän kanssa. Suojelupoliisi ei kuitenkaan toimittanut sisäministeriölle Saarelaisen sivutoimi-ilmoitusta ja siitä 24.9.2021 tehtyä päätöstä kuin vasta 24.3.2023 eli sinä päivänä, jolloin asia tuli esille Iltalehdessä. Sivutoimi liittyi nimenomaan Vaasan yliopistoon. Sivutoimi-ilmoitus ja siitä tehty päätös ovat samalla henkilöstöhallinnon asiakirjoja eli asiakirjoja, jotka sisäministeriö jo alun alkaen pyysi saada. Samana päivänä 24.3.2023 sisäministeriöön toimitettiin myös palkkauksen muutostilanteeseen liittyvä päätös, joka on niin ikään henkilöstöhallinnon asiakirja.

Sisäministeriölle syntyi vaikutelma, että ministeriö sai sivutoimea koskevat asiakirjat, koska toimittaja oli saanut Saarelaisen sivutoimesta tietoa ja oli julkaisemassa siitä jutun. Saarelaisen sivutoimea koskevien asiakirjojen sisäministeriölle toimittamatta jättäminen on loukannut sisäministeriön poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:ssä ja sisäministeriön asetustasoisen työjärjestyksen 17 §:ssä säädettyyn valvontatehtävään perustuvaa tietojensaantioikeutta, eikä suojelupoliisi ole osannut antaa hyvää syytä menettelylleen. Havainto herättää vähintäänkin kysymyksen suojelupoliisin asiakirjahallinnon ja sisäisen tiedonkulun tilasta.

Dokumentointi

Sisäministeriö pyysi 3.3.2023 päivätyssä lisäselvityspyynnössään tiedon siitä, milloin Matti Saarelaista koskeva rikos- ja virkamiesoikeudellinen harkinta tehtiin ja ketkä tähän harkintaan suojelupoliisissa osallistuivat. Lisäksi kysyttiin siitä, onko tämä harkinta viety pöytäkirjaan tai onko siitä laadittu muuta asiakirjaa, kuten päätöstä tai muistiota. Suojelupoliisin mukaan asiasta keskusteltiin suojelupoliisissa eri yhteyksissä huhtikuussa 2022. Keskusteluihin osallistuivat viraston apulaispäällikkö, hallintopäällikkö, päälakimies ja hallintolakimies. Näistä keskusteluista ei pidetty pöytäkirjaa eikä asiaan liittyen laadittu päätöksiä tai muistioita. Suojelupoliisi ei pitänyt tätä tarpeellisena, koska se piti ilmeisenä, että virkamiesoikeudelliseen menettelyyn ei ollut mahdollista ryhtyä eikä tutkintapyyntöä tehdä.

Suojelupoliisin henkilöstöön kuuluvan rikos- ja/tai virkamiesoikeudellinen arviointi on syytä aina kirjata pöytäkirjaan tai saattaa muuhun kirjalliseen muotoon eli myös silloin, kun asiaa ei käsitellä viraston ohjesäännön mukaisissa johtamiskokoonpanoissa tai asia ei johda toimenpiteisiin. Dokumentoinnin tueksi voidaan esittää useita perusteita, kuten nyt puheena olevan arvioinnin kohteen oikeus- ja suojelupoliisin ulkoisen valvonnan mahdollistaminen. Dokumentointi palvelee myös viraston sisäistä tiedonkulkua siitä, mitä eri menettelyjä asian selvittämiseksi on käytettävissä. Jos kanta on esimerkiksi se, ettei asiassa ole perusteita esitutkintaan tai virkamiesoikeudelliseen menettelyyn, kannan muodostukseen osallistumattomatkin saavat dokumentoinnin myötä tiedon siitä, että asian käsittelyä voidaan jatkaa muilla tavoin, kuten laillisuusvalvonnan tai sisäisen tarkastuksen keinoin taikka riskienhallinnan menettelyin.

Asiakirjapyyntöä käsittely

Suojelupoliisi antoi sisäministeriölle helmikuussa 2023 tiedon asiakirjasta, joka oli jätetty antamatta toimittajalle keväällä 2022. Suojelupoliisin mukaan menettelyn syynä on ollut sen viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 5.4 §:n tulkinnassa tapahtunut muutos. Sisäministeriö tiedusteli suojelupoliisilta, onko toimittajalle annettu julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä periaatteita noudattaen ohjaus sen johdosta, ettei asiakirja ollut suojelupoliisin mielestä julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja. Suojelupoliisi totesi vastauksessaan, ettei toimittajalle annettu julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Tällainen ohjaus kytkeytyy suojelupoliisin mukaan tilanteisiin, joissa virkamies kieltäytyy antamasta viranomaiselta pyydettyä tietoa asiakirjan sisällöstä. Koska pyydettyä asianhallintajärjestelmän asiakorttia tai sille kirjattuja asiakirjoja ei ollut olemassa, eikä vastauksen laatinut virkamies myöskään ollut tietoinen sittemmin viranomaisen asiakirjaksi tunnistetun dokumentin olemassaolosta, ei kyse ole suojelupoliisin mukaan ollut siitä, että tietoa olisi julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla kieltäydytty antamasta sen pyytäjälle.

Ylimpien laillisuusvalvojen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan asiakirjapyyntöön tulee pyydetäessä antaa valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa (ks. esim. OKV/1906/1/2018, OKV/85/10/2020 ja OKV/957/10/2022). Tällaista tulkintaa on puollettu myös oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, 2020, s. 344). Oikeuden joko saada pyydetty asiakirja tai asiaa koskeva muutoksenhakukelpoinen päätös on arvioitu olevan ehdoton, minkä vuoksi viranomaisella ei ole menettelyn suhteen harkintavaltaa. Suojelupoliisi ei ole antanut toimittajalle julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettua valituskelpoista päätöstä tai ohjeistanut tiedon

pyytäjää mahdollisuudesta saada tällainen päätös, vaikka kyseistä säännöstä on noudatettava siinäkin tapauksessa, että viranomaisella ei ole pyydettyjä asiakirjoja.

Asianosaisen kuuleminen

Suojelupoliisin 9.2.2023 päivätyn selvityksen mukaan Saarelaisen roolia Timtšenkon kansalaistamisasiassa on selvitetty 5.5.2022 käydyssä esihenkilökeskustelussa. Kyseisestä keskustelusta on laadittu muistio, jota Saarelainen ei ole kertomansa mukaan saanut. Saarelainen on kertonut yllättyneensä siitä, että muistio annettiin osin julkisuuteen ja toivonut saaneensa tilaisuuden korjata siinä olevat virheet. Saarelaisen nämä mielipiteet kävivät ilmi hänen sisäministeriölle 30.3.2023 lähettämistään vastauksesta koskien suojelupoliisin julkisia selvityksiä.

Sisäministeriö korostaa, että asianosaisella on perusoikeutena turvattu oikeus tulla kuulluksi. Saarelainen on voinut odottaa ja edellyttää, että suojelupoliisi toteuttaa kuulemiseen liittyvät menettelylliset velvollisuutensa asianmukaisesti ja täysimääräisesti. Hyvän hallinnon mukaista menettelyä olisi ollut tiedustella Saarelaiselta, onko hänen kanssaan käyty esihenkilö-keskustelu kirjattu oikein ja varata Saarelaiselle tilaisuus esittää korjauksia ja lisäyksiä keskustelun pohjalta laadittuun muistioon. Koska näin ei ole tehty, asian käsittelyssä on ollut kuulemisvirhe.

TOIMENPITEET

Sisäministeriö kiinnittää suojelupoliisin huomiota:

- Suojelupoliisin informointivelvollisuuteen sisäministeriölle
- Tietojen antamiseen sisäministeriölle suojelupoliisin valvojana
- Suojelupoliisin muussakin toiminnassa kuin tiedustelumenetelmien käytössä ja salaisessa tiedonhankinnassa noudatettavaan dokumentointivaatimukseen
- Julkisuuslain menettelysäännösten noudattamiseen asiakirjapyyntöjen käsittelyssä
- Asianosaisen kuulemista koskevan sääntelyn noudattamiseen ja hyvän hallinnon takeiden kunnioittamiseen.

Edellä mainitut tarkastushavainnot ja niiden pohjalta esitetyt huomiot ovat niin merkittäviä, että sisäministeriö ottaa omana aloitteenaan myöhemmin tarkastettavaksi suojelupoliisin sisäisen tarkastuksen ja sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikasta 26.11.2018 antaman määräyksen (SMDno-2017-1613) toteuttamisen suojelupoliisissa.

Johanna Hakala
Hallitusneuvos

Mikael Lohse
Neuvotteleva virkamies

Juha Vehmaskoski
Erityisasiantuntija

Jakelu

Suojelupoliisi

Tiedoksi

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta
Eduskunnan oikeusasiamies
Valtioneuvoston oikeuskansleri
Tiedusteluvalvontavaltuutettu
Sisäministeri Mikkonen
Valtiosihteeri Koskela
Kansliapäällikkö Pimiä
Erityisavustaja Kivinen
Suojelupoliisi, ylitarkastaja Kannala