Huom. Tässä versiossa ovat vain julkiset sivut 1, 2, 3 ja sivu 4 väliotsikkoon asti. TiVP 15/2020 vp 3.

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

24.11.2020

OKV/1913/22/2020
OKV/1913/22/2020-OKV-2

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta

SALASSA PIDETTÄVÄ
JulkL (621/1999) 24.1 §:n 10,9 k
Lain (___/____) _____§:n _____k

SALAINEN
Eduskunnan työjärjestys (40/2000)
43 b § mom.

Viite:

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan asiantuntijapyyntö 14.9.2020

Asia:

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019 (K 14/2020 vp)

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneen asiantuntijana kuultavaksi valiokuntaan 27.11.2020, jolloin valiokunnassa on käsiteltävänä tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019 (K 14/2020 vp). Tiedusteluvalvontavaliokunta on samalla pyytänyt allekirjoittanutta antamaan valiokunnalle mahdollisen kirjallisen lausuntoni. Totean lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus

Tiedustelulait eli poliisilain 5 a luku, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ja laki sotilastiedustelusta sekä tiedustelutoimintaan liittyvät jäljempänä mainitut kaksi valtioneuvoston asetusta ja puolustusministeriön asetus tulivat voimaan kesäkuun alussa 2019. Samanaikaisesti voimaan tulivat säännökset tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta ja sen parlamentaarista valvonnasta.

Tiedustelulainsäädännön sisältämät toimivaltuudet ovat useiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta erittäin herkkä asia. Tiedustelutoiminnalla puututaan useisiin perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Korostin tiedusteluvalvontavaliokunnalle 6.11.2019 antamassani lausunnossa (tuolloin valiokunnassa oli käsiteltävänä ajankohtaisia asioita tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa), että tiedustelutoiminnan ulkoisen ja sisäisen ennakollisen, reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan järjestelmän on tämän vuoksi oltava kattava. Tiedustelutoimintaan liittyvä viranomaisten menettely voi olla luottamusta herättävää vain, jos toimivaltuuksien käyttöä valvotaan uskottavasti. Tiedustelun toimivaltuuksien käytön tulee olla Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisia ja tämän edellytyksenä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön perusteella kattava ja ajantasainen sekä riittävän tehokkaasti toimiva valvontajärjestelmä. Olennainen osa tätä tiedustelutoiminnan valvontaa Suomessa on tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama laillisuusvalvonta.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on 20.5.2020 antanut eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomuksensa vuodelta 2019 eli uusimuotoisen tiedusteluvalvonnan ensimmäiseltä (vajaalta) toimintavuodelta. Kertomuksessa selostetaan tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoa sekä tie-

dusteluvalvontavaltuutetun tehtäviä, toimivaltuuksia ja rooleja. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on sisällyttänyt kertomukseensa myös muun ohella yleisluontoista informaatiota tiedustelu- ja tiedusteluvalvontajärjestelmistä sekä havaintojaan tiedustelulainsäädännön lähtökohdista.

SALAINEN
Eduskunnan työjärjestys (40/2000)
43 § mom.

Kertomuksessa tuodaan esille, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa valtuutetun ensimmäisenä toimintavuotena järjestettäessä johtoajatuksina ovat olleet valvonnan vaikuttavuus ja kustannustehokkuus. Tämä on kertomuksen mukaan tarkoittanut muun muassa järjestelmätason ennakollisen laillisuusvalvonnan painottamista. Tämä on mielestäni ollut perusteltua. Voin myös yhtyä siihen kertomuksessa korostettuun, että varsinkin tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan alkuvaiheessa tehtävillä laintulkintalinjauksilla voi olla vaikutusta pitkälle tulevaisuuteen. Kertomuksesta välittyy myös se mielestäni tärkeä kuva, että tiedusteluvalvontavaltuutettu on toimintansa alkuvaiheessa panostanut toimivien työtapojen kehittämiseen sekä muun ohella yhteyksien luomiseen valvottaviin tiedusteluviranomaisiin ja yhteistyösuhteiden luomiseen tiedustelutoiminnan muihin valvojiin.

Tilastotiedot tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta ja muutoinkin hänen tekemänsä käytännön valvontahavainnot jäävät kertomuksessa varsin vähälle huomiolle. Tämä on sinänsä luonnollista, koska tiedusteluvalvontavaltuutettu ehti toimia vain osan viime vuodesta ja tiedusteluvalvonnan menetelmät sekä kantelu- ja tutkimispyyntöasiat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Mitään varsinaisia arvioita esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan vaikuttavuudesta ei tämän vuoksi ole mahdollista tehdä.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu harjoittaa laillisuusvalvontaa valvoen tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta operatiivisella tasolla. Kertomuksessa tuodaan asianmukaisesti esille, että ylimpien laillisuusvalvojien keskinäisen tehtäväjaon mukaan operatiivista siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa sekä tiedusteluvalvontavaltuutettua valvoo ensisijaisesti eduskunnan oikeusasiamies. Kertomuksessa todetaan lisäksi asianmukaisesti, että valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo tiedustelutoiminnan strategista tasoa valtioneuvoston virkatoimien valvontaan liittyen. Osin jo tämän ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjaon (jota tosin ei vielä ole nimenomaisesti kirjattu valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettuun lakiin) perusteella oikeuskanslerin toiminnassa ei ole ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden valossa minulla olisi aihetta enemmälti lausua tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2019.

Katson kuitenkin tarpeelliseksi hieman tarkemmin selostaa oikeuskanslerin roolia tiedustelutoiminnan valvonnassa. Saatan lisäksi tiedusteluvalvontavaliokunnan tietoon eräitä oikeuskanslerin suorittamia tiedustelutoiminnan valvontatoimia.

Oikeuskanslerin roolista tiedustelutoiminnan valvonnassa

Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo perustuslain 108 §:n 1 momentin 1 virkkeen perusteella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta on yksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopistealueista. Tähän kuuluu säädösehdotuksiin kohdistuva ennakollinen säädösvalvonta ja muu lainvalmistelun laillisuusvalvonta sekä yleensä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien laillisuusvalvonta. Ministeriöiden toiminnan laillisuusvalvonta on osa oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa. Oikeuskanslerin valvonnan painopisteenä ovat näin laajasti ylimmän hallitusvallan vastuulle kuuluvien asioiden laillisuusvalvonta. Tiedustelun yhteydessä tämä koskee valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimia sekä ministeriöiden toimintaa tiedustelun ohjauksessa ja valvonnassa sekä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätösten toimeenpanossa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu näin tiedustelun ohjauksen ja valvonnan strategiseen tasoon sekä tiedon hyödyntämiseen ylimmässä valtiojohdossa.

Olen edellä mainitussa tiedusteluvalvontavaliokunnalle 6.11.2019 antamassani lausunnossa selostanut oikeuskanslerin roolia tiedustelutoiminnan valvonnassa. Viittaan kyseisessä lausunnossa ylimpien laillisuusvalvojien toimivallasta ja tehtävistä yleisesti lausumaani. Siltä osin kuin totesin lausunnossani, että

oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakoa ollaan kehittämässä ja että oikeusministeriön asettama työryhmä oli antanut asiaa koskevan mietintönsä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2019:24), tarkennan seuraavan.

SALAINEN
Eduskunnan työjärjestys (40/2000)
[illegible] 3 mom.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (jäljempänä *esitysluonnos*) on parhaillaan 23.12.2020 päättyvällä lausuntokierroksella. Esitysluonnos perustuu edellä mainitussa työryhmän mietinnössä lausuttuun. Esitysluonnos poikkeaa tietyiltä osin työryhmän mietinnöstä, mutta salaisen tiedonhankinnan, salaisten pakkokeinojen, siviilitiedustelun, sotilastiedustelun ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan osalta asiallisia eroja työryhmän mietinnössä ja esitysluonnoksessa lausutun välillä ei ole.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jakoa koskeva uusi laki. Samalla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen laki. Esitysluonnoksessa ehdotetaan tehtävien jaon laajentamista rajoittamatta kuitenkaan kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaa. Esitysluonnoksessa ehdotetun mukaan oikeuskansleri vapautettaisiin velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä muun ohella sellaisissa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa. Mainitun perusteella tiedustelutoiminnan valvonta keskitettäisiin kerrotuin tavoin oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies valvoisi näin ollen suojelupoliisin harjoittamaa siviilitiedustelua sekä puolustusvoimien pääesikunnan ja tiedustelulaitoksen harjoittamaa sotilastiedustelua. Lisäksi oikeusasiamies kohdistaisi valvonnan valvontaa tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittamaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan ja suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan valvontaan.

Oikeuskanslerin roolista ja tehtävistä tiedustelutoiminnan valvonnassa todetaan hallituksen esitysluonnoksessa (s. 51) seuraavaa:

> ”Oikeuskansleri voisi vastaisuudessakin valvoa esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa. Lisäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kysymyksiä voidaan pitää keskeisinä salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa erityisesti siksi, että mainittuja keinoja ja menetelmiä koskevat lupakäsittelyt tuomioistuimessa eivät tyypillisesti perustu kaksiasianosaissuhteeseen. Siten oikeuskanslerin harjoittaman tuomioistuinten ja asianajajien valvonnan tuottamia näkökulmia olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää myös salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonnassa. Myös salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa oikeuskanslerin säädösvalvontaa on pidettävä tärkeänä muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta.”

Vaikka oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakoa ollaan keskittämässä tiedustelutoiminnan valvonnassa edellä kerrotuin tavoin, on tiedustelutoiminnalla ja salaisella tiedonhankinnalla kuitenkin siis jatkossakin liityntöjä myös oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan painopisteisiin. Edellä mainitussa aiemmassa lausunnossani tiedusteluvalvontavaliokunnalle toin esille tällaisia liityntöjä. Totesin tuolloin muun ohella seuraavaa:

> ”Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa erityinen piirre on **ylimpään hallitusvaltaan kohdistuva valvonta**. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminnan laillisuusvalvonta ja sen toteuttaminen ajantasaisesti ja tehokkaasti on yksi oikeuskanslerin oikeudellisista ja tosiasiallisista vahvuuksista. Siihen kuuluu myös mahdollisuus ohjaavaan, neuvoa-antavaan ja proaktiiviseen työtapaan, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien ja yleensä oikeuksien toteuttamista. Oikeuskanslerin erityistehtävät ylimpien valtioelinten toiminnan valvonnassa ovat merkinneet oikeuskanslerin valvontatoiminnan suuntautumista erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisten kysymysten tarkasteluun.
>
> Oikeuskansleri ei osallistu valtioneuvostolle kuuluvan asian valmisteluun vaan valvoo riippumattomana laillisuusvalvojana valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimintaa.

Tiedustelutoiminnan kannalta tämä tarkoittaa, että oikeuskansleri valvoo tiedustelua koskevien säädösten lainvalmistelua ja ylimmän hallitusvallan vastuulle kuuluvia ratkaisuja tiedustelutoiminnan järjestämisessä sekä esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa.

SALAINEN
Eduskunnan työjärjestys (40/2000)
45 § mom.

Hallitusvallan toimilla on tiedustelun ja sen tuottaman tiedon hyödyntämisen strategisella tasolla huomattava merkitys. Hallitusvalta antaa etenkin sotilastiedustelussa toimeksiannot. Sotilastiedustelulain 12 §:n 1 momentin mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous käsittelee valmistelevasti sotilastiedustelun kohteita koskevat painopisteet ja lain 13 §:n 1 momentin mukaan sotilastiedustelun kohteista hankittavia tietoja koskevia tietopyyntöjä voi antaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ylin valtiojohto, jonka tiedonsaantitarpeita sotilastiedustelu palvelee. Sotilastiedustelulain esitöissä (HE 203/2017 vp, s. 206-207) tarkennetaan 12 §:n 1 momenttia koskevissa perusteluissa, että kerrotuilla painopisteillä tarkoitetaan Suomelle ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä pitkäaikaisia kehityslinjoja, joista tarvittaisiin tarkempaa tietoa ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi. Esitöissä tuodaan lisäksi esille, että sotilastiedusteluviranomaisen toimintaa ohjaavien yleisten periaatteiden ja toimivaltuuden käytön kohdistamista koskevien säännösten johdosta sotilastiedustelun toiminta on rajoitettu tarkoin lailla. Esitöissä korostetaan tässä yhteydessä, että lisäksi on huomattava oikeuskanslerin rooli valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa sekä periaatteellisia ja laajakantoisia asioita koskien.

Myös salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa oikeuskanslerin säädösvalvontaa on pidettävä tärkeänä muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta. Oikeuskansleri on vakiintuneesti valvonut lakien ja asetusten laillisuutta valmisteluvaiheessa antamalla lausuntoja säädösesityksistä, antamalla ministeriöiden pyynnöstä kannanottoja yksittäisistä kysymyksistä sekä tarkastamalla valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistat. Vuoden 2018 alusta lähtien oikeuskanslerinvirastossa on lisäksi tehostettu säädösehdotusten ennakollista valvontaa pyytämällä hallituksen esitysten luonnoksia tarkastettavaksi lainvalmistelun loppuvaiheessa tarkoituksenamme varmistaa mahdollisimman olennainen, oikea-aikainen ja ohjaava sekä lainsäädännön laatua tukeva valvonta."