VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan puolustusvaliokunta

Viite:
Eduskunnan puolustusvaliokunnan asiantuntijapyyntö 14.2.2022

Asia:
Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä VNS 11/2021 vp

Eduskunnan puolustusvaliokunta on lähettänyt oikeuskanslerinvirastoon pyynnön tulla kuultavaksi valiokuntaan 3.3.2022, jolloin valiokunnassa on käsiteltävänä valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp). Puolustusvaliokunta on samalla pyytänyt toimittamaan valiokunnalle mahdollisen asiantuntijalausunnon.

Totean lausuntonani seuraavaa.

TIEDUSTELUTOIMINNAN STRATEGISEN TASON VALVONNASTA SEKÄ SELONTEOSTA YLEISESTI

Käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston selonteossa tuodaan asianmukaisesti esille, että tiedustelun yhteydessä valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu tiedustelun ohjauksen ja valvonnan strategiseen tasoon sekä tiedon hyödyntämiseen ylimmässä valtiojohdossa. Valvontaa on toteutettu seuraamalla tiedusteluasioiden käsittelyä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisissä kokouksissa sekä suorittamalla perustuslain 108 §:n nojalla laillisuusvalvontakäynnit puolustusministeriöön ja sisäministeriöön. Edelleen selonteossa todetaan, että oikeuskanslerin toteuttamassa tiedustelutoiminnan ohjauksen, yhteensovittamisen ja painopisteiden

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.okv.fi

asettamisprosessin laillisuusvalvonnassa on varmennettu ja edistetty hyvän hallinnon ja oikeusjärjestyksen kannalta kestäviä strategisen ohjauksen käytäntöjä.

Täsmennän tässä yhteydessä, että olen tehnyt selonteossa mainitut laillisuusvalvontakäynnit puolustusministeriöön ja sisäministeriöön marraskuussa 2020. Olen selostanut näitä laillisuusvalvontakäyntejäni tarkemmin tiedusteluvalvontavaltuutetun vuoden 2019 kertomusta koskevassa lausunnossani (24.11.2020, OKV/1913/22/2020) eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle sekä käsiteltävänä olevan valtioneuvoston selonteon valmistelun yhteydessä sisäministeriölle antamassani lausunnossa (19.3.2021, OKV/565/21/2021). Totesin olevan luonnollista, että uusimuotoiseen tiedustelutoimintaan liittyvä strateginen ohjaus ja seuranta sekä tiedustelutoiminnan yhteensovittaminen sekä resurssien käytön ohjaus eräiltä osin vielä hakevat jossain määrin muotoaan. Valvontakäynneilläni ministeriöihin ei kuitenkaan ilmennyt, että esimerkiksi tiedustelutoiminnan yhteensovittamisessa tai mainittujen painopisteiden asettamisprosessissa muutoinkaan olisi ollut sellaisia ongelmakohtia, joihin minulla laillisuusvalvojana olisi ollut aihetta erityisesti syventyä. Käynneilläni tuli muun ohella esille, että ministeriöissä oli vireillä tiedustelutoimintaan liittyvää vaikuttavuus- ja seurantaindikaattorityötä. Pidän tällaisten vaikuttavuus- ja seurantaindikaattorien kehittämistä tärkeänä myös tiedustelutoiminnan ohjauksen vaikuttavuuden seurannan kannalta.

Selvensin mainituissa lausunnoissani lisäksi, että valvontatoimien tarkoituksena on varmentaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusjärjestyksen kannalta kestävien hyvän strategisen ohjauksen käytäntöjen omaksumista ja siten yleistä luottamusta suomalaisen tiedustelun asianmukaiseen toimintaan. Oikeuskanslerin valvontatoimilla on periaatteellinen merkitys siinä, että myös ylimmän valtionjohdon ja sille asioita valmistelevien ministeriöiden toiminta on kattavan laillisuusvalvonnan piirissä, mikä yhdessä tiedusteluvalvontavaliokunnan valvonnan kanssa ylläpitää sitä, että suomalainen tiedustelu on koko yhteiskunnan palveluksessa ja siihen kohdistuu laajasti luottamusta.

Nyt käsittelyssä oleva valtioneuvoston selonteko on yleisemminkin merkityksellinen sen yleisen luottamuksen kannalta, jota tunnetaan julkista valtaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta herkkää ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen kannalta tärkeää siviili- ja sotilastiedustelua kohtaan. Selonteon yhteenvedossa todetaankin, että toiminnan yhteiskunnallinen luottamus säilytetään. Toimivaltuuksia käytetään yhteiskunnan ja yksilöiden hyväksi sekä kansainvälisen oikeuden mukaisiin toimiin. Lainsäädäntö tukee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kattavalla ja riippumattomalla ennakollisella, reaaliaikaisella ja jälkikäteisellä laillisuusvalvonnalla ylläpidetään tiedustelutoimintaan kohdistuvaa luottamusta (selonteko s. 29).

Luottamuksen perustaa luo selonteossa todetulla tavalla se, että siviili- ja sotilastiedustelun sekä siihen liittyvän tietoliikennetiedustelun toimivaltuudet sekä tiedustelutiedon ensisijainen ja toissijainen käyttö on tarkkarajaisilla ja täsmällisillä sekä yhteiskunnalliseen ja teknologiseen kehitykseen nähden ajantasaisilla säännöksillä säännelty. Selonteossakin lyhyesti mainittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntö edellyttää käytännössä tiedustelutoimintaa sääntelevän lainsäädännön ja tiedustelutoiminnan valvonnan rakenteiden pitämistä ajan tasalla siten, että oikeusturvajärjestelyt ja valvonta ovat kattavia ja tehokkaita niissä oloissa, joissa tiedustelua kulloinkin tehdään. Ratkaisuissaan *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (Application no. 35252/08*, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD003525208 *)* sekä *Big Brother Watch v. Yhdistynyt kuningaskunta* (*Applications nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15*. ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013) EIT:n suuri jaosto havaitsi Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan tarkastelun kohteena olevassa lainsäädännössä puutteita, jotka koskivat erityisesti tietoliikenteen massaluonteisella seulonnalla saadun tietoliikennetiedustelutiedon jakamista ulkomaisten tiedusteluyhteistyötahojen kanssa ja joita muu tiedustelun valvonta ei riittänyt tyydyttävästi paikkaamaan. Suuren jaoston ratkaisuissa on hyvinkin perusteellisesti arvioitu tietoliikennetiedustelua ja siinä tehtävän varsin massaluonteisen tiedonkeruun ja tietojen jakamisen säännösten tarkkarajaisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta sekä jälkikäteisessä oikeusturva- ja valvontamekanismissa ratkaisujen perusteluiden esittämistä sekä yksityiselämän suojan nimenomaista punnintaa harkittaessa tietojen luovuttamista ulkomaisille kumppaneille. EIT:n käytäntö näyttää suuren jaoston tuomioiden myötä käytännössä jonkin verran tiukentuneen. EIT on myös käsitellyt muuttuvan turvallisuusympäristön ja yhä laajemmin digitaalisen infrastruktuurin huomioon ottamista tiedustelua koskevassa käytännössään. Mainittujenkin suuren jaoston ratkaisujen perusteella EIT:n oikeuskäytännön yleiskriteerit tiedustelutoiminnan arvioinnille ovat edelleen samat. EIT:n ratkaisut osaltaan korostavat epäsuorasti tarvetta sille, että tiedustelulainsäädännön ja sen sisältämien oikeusturvajärjestelyiden ja väärinkäytösten riskejä ehkäisevien järjestelyiden kattavuutta ja toimivuutta arvioidaan jatkossakin.

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa tulee tarkoin noudattaa lakia. Tämä koskee kaikilta osin siviili- ja sotilastiedustelua sekä niissä saadun tiedon hyödyntämistä valtiojohdossa. Suomen turvallisuusympäristö muuttuu nopeasti aikaisempaa vaikeammaksi, mikä osaltaan korostaa myös siviili- ja sotilastiedustelun ja niiden yhteistyön merkitystä kansallisen turvallisuuden turvaamisessa. Lainsäädännön ajantasaisuuteen ja kattavuuteen suhteessa kehittyvään teknologiaan, turvallisuusympäristön uhkiin ja kansallisen turvallisuuden tarpeisiin on nyt käsittelyssä olevan selonteon jälkeenkin tarvetta kiinnittää huomiota. On vältettävä erityisesti sellaista tilannetta, jossa lainsäädäntö on jäänyt aukolliseksi ja sen vuoksi tiedustelussa ja sen hyödyntämisessä jouduttaisiin liikkumaan tulkinnanvaraisella tai harmaalla alueella.

Kun selonteossakin todetaan useamman kysymyksen osalta, että tiedustelulait ovat olleet voimassa ja sovellettavina vasta varsin vähän aikaa ja sen vuoksi ei voida vielä tehdä kovinkaan varmoja johtopäätöksiä, on tärkeää jatkaa selonteossa tehtyä kokoavaa arviointia ja seurantaa tiedustelulainsäädännön ja sen osana tiedustelun valvonnan toimivuudesta jatkossakin. On nähtävissä, että esimerkiksi hybridivaikuttamiseen liittyen saattaa olla tarvetta vielä arvioida lainsäädäntöä eri viranomaisten ja tiedusteluviranomaisten välisen tietojenvaihdon osalta. Kansainvälisessä ympäristössä on havaittavissa kehitystä, jossa valtiollinen ja ei-valtiollinen sekä sotilaallinen ja muunlainen painostava vaikuttaminen voivat yhdistyä. Tämä tietojenvaihdon mahdollisten tarpeiden selvittely sisältyy selonteossa todettuun siitä, että jatkossa voidaan selvittää missä määrin kansallisen turvallisuuden kannalta lainsäädännössä on esteitä tiedusteluviranomaisten välttämättömälle tiedonsaannille (selonteko s. 17) tai tiedustelutoiminnan tuottaman tiedon perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalle hyödyntämiselle.

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat laillisuusvalvonnassaan pitäneet tärkeänä niin tiedusteluviranomaisten sisäistä valvontaa kuin sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalallaan tiedusteluun kohdistamaa valvontaa ja ohjausta. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota myös sen riittävään riippumattomuuden ja objektiivisuuden takeisiin.

Olen selonteon valmisteluvaiheessa antanut havainnoistani lausunnon sisäministeriölle. Olen lisäksi valtioneuvoston yleisistunnossa perustuslain 108 ja 111 §:n mukaisesti valvonut valtioneuvoston päätöksenteon laillisuutta. Valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyn yhteydessä pyysin tarkentamaan jäljempänä kuvatulla tavalla palomuurisääntelyä koskevaa kohtaa.

Selonteossa kuvataan tämän ministeriöiden valvonnan ja arvioinnin tehtäviä (s. 23). Korostan osaltani tämän valvonnan sekä ohjauksen ja arvioinnin merkitystä sekä säädösperustaa poliisilain 5 a luvun 59 §:ssä ja sotilastiedustelusta annetun lain 106 §:ssä. Se on tärkeä osa näiden ministeriöiden perustuslain 68 §:n mukaista vastuuta hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan.

PALOMUURISÄÄNTELYSTÄ

Tiedustelumenetelmän käytön yhteydessä saatujen tietojen luovuttamista rikostorjuntaan eli rikosten estämistä ja paljastamista tai selvittämistä varten säännellään tiedustelulakien niin sanotuilla palomuurisäännöksillä. Palomuurisäännökset rajoittavat tiedustelutiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle muuhun kuin tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Palomuurisääntelyn soveltamisesta tiedustelutietojen luovuttamisessa esitutkintaviranomaiselle on esitetty eriäviä näkemyksiä. Valtioneuvoston selonteossa tuodaan esille, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvojana tiedusteluvalvontavaltuutettu on esittänyt tulkintakannanoton tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen

käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivista tietojen käyttötavoista muussa viranomaisessa; kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista sekä selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina. Eduskunnan oikeusasiamies on puolestaan ottanut omana aloitteenaan selvitettäväksi palomuuria koskevan sääntelyn tulkintaa koskevan asian ja antanut siinä päätöksen (23.11.2021, EOAK/289/2021). Oikeusasiamies on päätöksestään tarkemmin ilmenevin tavoin katsonut, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkintakannanottoa ei voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä.

Totesin edellä mainitussa, selonteon valmistelun yhteydessä sisäministeriölle antamassani lausunnossa, että palomuurisääntelyn soveltamisesta tiedustelutietojen luovuttamisessa esitutkintaviranomaiselle olisi tärkeä luoda selkeät pelisäännöt. Epäselväksi ei saisi jäädä se, miten tiedustelussa saatua tietoa voidaan hyödyntää tehokkaassa rikosvastuun toteuttamisessa. Korostin, että näihin kysymyksiin olisi perusteltua kiinnittää huomiota selonteossa. Totesin lisäksi, että arvioinnin pohjalta on tarpeen huolehtia siitä, että laissa on asiasta riittävän kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännökset. Siinä yhteydessä, kun valtioneuvoston selontekoa käsiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa, pyysin osana perustuslakiin pohjautuvaa valtioneuvoston esittelylistojen tarkastusta tarkentamaan palomuurisääntelyä koskevaa kohtaa ja laajemmin huomioimaan eduskunnan oikeusasiamiehen 23.11.2021 siitä antaman päätöksen EOAK/289/2021.

Selonteossa on tiivistettynä huomiona yhtäältä nostettu esille, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta tiedusteluviranomaisten keskinäinen toiminnallinen yhteistyö ja yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa sekä mahdollisuus kertoa uhkista tuo lisäarvoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Toisaalta selonteossa on nostettu tiivistettynä huomiona esille, että toimiva palomuurisääntely on yhteiskunnan kokonaisedun sekä rikoksen uhrin ja perusoikeuksien huomioon ottamisen kannalta perusteltua, ja että tiedusteluviranomaisten ja muiden viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskevan lainsäädännön täsmentämisen tarpeet selvitetään.

Voin yhtyä näihin selonteossa esitettyihin huomioihin. Jo selonteon valmistelun yhteydessä esittämieni näkökohtien valossa tiedonvaihtoa koskevan lainsäädännön täsmentämisen tarpeet on mielestäni tärkeä selvittää. Korostan tässä yhteydessä lisäksi sotilas- ja siviilitiedustelun roolia ensisijaisesti kansallisen turvallisuuden uhkien kannalta olennaisen tiedon tuottajana. Siviili- ja sotilastiedustelun tehtävä on oleellisesti eri kuin rikostiedustelun, mikä osaltaan oikeusvaltiossa ja eri osapuolten oikeusturvan johdosta asettaa perustavanlaatuisia rajoituksia siviili- ja sotilastiedustelun tietojen toissijaisille käyttötarkoituksille. Rikostiedustelun tehtävä on samoin oleellisesti erilainen kuin kansalliseen turvallisuuteen liittyvän siviili- ja sotilastiedustelun. Selonteossa kuvatut EIT:n tuomiot osaltaan korostavat tarkan välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa

samoin kuin sananvapauden turvaamista koskevan punninnan merkitystä luovutettaessa tiedustelutietoa edelleen. Samoin tiedustelussa saatavan oheistiedon käyttö on erittäin rajoitettua niin Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

SUOJELUPOLIISIN TEHTÄVISTÄ JA ROOLISTA

Valtioneuvoston selonteossa tuodaan esille, että siviilitiedustelulainsäädäntöä säädettäessä suojelupoliisille jäivät poliisilain 5 luvun mukaiset toimivaltuudet salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön vakavien rikosten estämiseen ja paljastamiseen ja esitutkintalakia muutettiin. Tämä tarkoitti suojelupoliisin esitutkintatoimivaltuuksien ja pakkokeinotoimivaltuuksien poistamista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Selonteossa todetaan, että suojelupoliisin tehtävät yhtäältä rikostorjuntaa suorittavana poliisina ja toisaalta tiedustelupalveluna otetaan huomioon poliisilain 5 a luvun 5 §:n rikosten estämistä ja paljastamista koskevan tiedonhankinnan jatkamista koskevassa sääntelyssä ja luvun 44 §:n palomuurisääntelyssä.

Selonteossa selvennetään, että siviilitiedustelua koskevat lainsäädännölliset ratkaisut eriytettiin ja mahdollistettiin tiedustelumenetelmän aikana saadun tiedon siirtäminen esitutkintaviranomaiselle sekä tiedon hyödyntäminen muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Tiedon jakaminen on olennaista ja viranomaisosapuolet suorittavat omia lakisääteisiä tehtäviään yhteistoiminnassa. Pidemmälle menevien johtopäätösten tekeminen ei selonteon mukaan tässä vaiheessa ole perusteltua. Selonteossa tuodaan esille, että asiakokonaisuutta on arvioitu tiedustelulainsäädännön antamisen yhteydessä, ja lainsäädäntöä on sovellettu lyhyen aikaa.

Selonteossa on siis edellä mainituin tavoin arvioitu, että suojelupoliisin roolia yhtäältä rikostiedustelua suorittavana poliisina ja toisaalta salaiset tiedusteluoikeudet omaavana tiedustelupalveluna ei ole tässä vaiheessa perusteltua enemmälti tarkastella. Haluan kuitenkin tässä yhteydessä tuoda esille selonteon valmistelun yhteydessä esittämiäni suojelupoliisin tehtäviä ja roolia koskevia näkökohtia. Totesin edellä mainitussa, selonteon valmistelun yhteydessä sisäministeriölle antamassani lausunnossa muun ohella, että vaikka suojelupoliisin mainitulle kaksoisroolille on olemassa sinällään hyväksyttävät ja Suomen turvallisuusympäristössä jossain määrin painavatkin perusteet, on sen välttämättömyyttä ja mahdollisia ongelmakohtia nähdäkseni syytä tarkastella jatkossakin avoimesti ja analyyttisesti. On tarpeen arvioida suojelupoliisin asemaa yhtäältä poliisiviranomaisena ja sen mukaisia toimivaltuuksia sekä toisaalta tiedustelulainsäädännön myötä painottuvaa roolia tiedusteluviranomaisena. Tässä arvioinnissa on syytä tarkastella suojelupoliisin tehtäväkokonaisuuden tarkoituksenmukaisuutta yhtäältä perusoikeuksien suojan ja valtuuksien

väärinkäytön rakenteellisen suojan sekä toisaalta turvallisuusriskien tehokkaan hallinnan kannalta. Arvioinnissa on myös hyvä edelleen pohtia organisaation osaamisen ja erikoistumisen sekä yhteistyösuhteiden kannalta perustelluinta ratkaisua.

MUITA HUOMIOITA

Valtioneuvoston selonteossa tuodaan tiedustelun kohteita ja vaikuttavuutta käsiteltäessä esille, että kansallisen turvallisuuden uhat, kuten hybridi- ja kyberuhat, voivat olla monimuotoisia ja ulottua koskemaan useita hallinnonaloja tai vaikuttaa laajasti yhteiskunnan toimintoihin kohdistuessaan kriittiseen infrastruktuuriin. Selonteossa mainitaan, että digitaalisessa ympäristössä yksittäinen asia voi laajentua uhkaamaan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja.

Olen itse eri yhteyksissä tuonut esille tarvetta pohtia laajemmin myös yhteistyötä, jota tarvitaan turvallisuusriskien hallitsemiseksi. Erityisesti kyber- ja tietoturvallisuuden ja verkkoympäristössä tapahtuvan toiminnan osalta tarvitaan laajaa yhteistyötä muun muassa kyberturvallisuuskeskuksen ja tietosuojavaltuutetun sekä laajalti yritysten ja monien poliisiyksiköiden kanssa. Olen laillisuusvalvonnan yhteydessä useammankin kerran kiinnittänyt huomiota muun muassa laillisuusvalvonnallisissa lausunnoissani siihen, että kyberturvallisuuden puutteet ja kyberhyökkäykset ovat merkittävä uhka yksilöiden ja yritysten oikeuksille. Pidän teemaa edelleen hyvin ajankohtaisena myös tiedustelutoiminnan näkökulmasta. Selonteossa todetaankin, että kyberuhkia koskevan tilannekuvan parantaminen sekä uhkien estäminen ja torjuminen edellyttävät toimivaltuuksien, tiedonvaihdon ja kansallisen yhteistyön kehittämistä. Selonteossa todetaan tässä yhteydessä, että kehittämistarpeet selvitetään poikkihallinnollisena yhteistyönä. Pidän tätä kannatettavana.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

OKV/563/22/2022-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Pöysti Tuomas 912198006

2022-02-18