8.12.2022 EOAK/7176/2022

Hallintovaliokunnalle

Asia: VNS 11/2021 vp, Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

LAUSUNTO

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kansliasta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selonteosta tiedustelulainsäädännöstä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Eduskunta on vastauksessaan EV 291/2018 vp – HE 202/2017 vp edellyttänyt hallituksen muun muassa antavan eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen seikkaperäisen selonteon tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

Nyt käsillä on tuo selonteko. Selonteko on mielestäni varsin yleisluontoinen. Vaikka se ymmärrettävästi ei voi sisältää salassa pidettävää tietoa, siitä huolimatta voi kysyä, onko selonteko eduskunnan edellyttämin tavoin kokonaisvaltainen ja seikkaperäinen.

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta on tosin käsitykseni mukaan saanut tiedusteluviranomaisilta tarkempaa ja myös salassa pidettävää tietoa, jonka perusteella valiokunnan lienee ollut mahdollista muodostaa tarkempi kuva niistä seikoista, joita eduskunta vastauksessaan on edellyttänyt. Samoin on todettava, että oikeusasiamiehelle toimitetuista toimintakertomuksista olen saanut sellaista salassa pidettävää tietoa, jonka perusteella on mahdollista muodostaa ainakin osittaista kuvaa selonteolta edellytetyistä seikoista. Myös eräillä tarkastuksillani saamani tiedot jossain määrin avaavat näitä.

Käyn seuraavassa lävitse eräitä selonteosta esille nousevia asioita samassa järjestyksessä kuin asiat on esitetty selonteossa.

1. Johdanto

Siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen (HE 202/2017 vp) mukaan lainsäädännön keskeisin tavoite oli kansallisen turvallisuuden parantaminen ja säädöspohjan luominen tiedustelulle. Sotilastiedustelua koskevan hallituksen esityksen (HE 203/2017 vp) mukaan tavoitteena oli parantaa Puolustusvoimien tiedonhankintaa Puolustusvoimien tehtäviin liittyvistä vakavista kansainvälisistä uhista.

Selonteon johdannossa muun ohessa todetaan ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon ja puolustusselontekoon viitaten, että uusi tiedustelulainsäädäntö antaa aiempaa paremmat mahdollisuudet havaita kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvia uhkia ja, että sotilastiedustelulain mukaiset toimivaltuudet ovat parantaneet tiedustelujärjestelmän kykyä muodostaa tilannekuvaa ja antaa ennakkovaroitus valmiuden säätelylle.

Selonteon yhteenvedon mukaan lainsäädännön keskeisin tavoite, kansallisen turvallisuuden parantaminen, on toteutunut. Selonteon yleisluontoisten tietojen perusteella ulkopuolinen arvioitsija ei kuitenkaan voi tätä todentaa.

2. Toimintaympäristö

Selonteossa kuvattu muuttuva turvallisuusympäristö ja siihen liittyvät kybervakoilu, hybridivaikuttaminen, terrorismin uhka ja voimapolitiikan paluu epäilemättä lisäävät tiedustelun ja tiedusteluyhteistyön tarvetta.

3. Tiedustelutoiminta

Tiedustelutoiminnan yleisiksi periaatteiksi mainitaan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuus, vähin haitta, tarkoitussidonnaisuus ja syrjinnän kielto.

Selonteon mukaan tiedustelulainsäädännön tavoitteiden ja toteuttamisen kannalta periaatteiden ja tiedustelutoiminnan on oltava tasapainoisessa suhteessa, koska kansallisen turvallisuuden suojaaminen edistää osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perusoikeussuojan kannalta olen pitänyt ongelmallisena sitä, että on epäselvää, minkä valtuuksien kohdalla, missä tilanteissa ja missä rajoissa tiedustelumenetelmän käyttö voidaan kohdistaa muihin kuin kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan itse osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön. Esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 6 §:n mukaisen telekuuntelun tai poliisilain 5 a luvun 7 §:n mukaisen televalvonnan kohdalla ei ole lausuttu mitään toimenpiteen henkilöllisestä kohdentamisesta. Samoin on sotilastiedustelulain 34 ja 37 §:ien kohdalla.

Kysymys siitä, minkälainen liityntä tiedustelun kohteena olevalla henkilöllä tulee olla kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan, on mielestäni yksi tärkeimpiä kysymyksiä arvioitaessa tiedustelu-

lun hyväksyttävyyttä perusoikeussuojan kannalta. Kysymys on siis siitä, millä edellytyksillä tiedustelumenetelmien käyttö voidaan kohdistaa ”sivulliseen” henkilöön. Tiedustelulainsäädäntö ei anna selviä vastauksia tähän kysymykseen.

Selonteossa todetaan, että tiedustelulainsäädännön ”tarkoituksen toteuttamiseksi tarvittavan tiedon saamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi yksilön oikeuksia voidaan rajoittaa”. Näin onkin, mutta esimerkiksi edellä esitetty epäselvyys ”sivulliseen” henkilöön kohdistettavan tiedustelumenetelmän käytössä vaatisi mielestäni lainsäädännön tarkistamista.

Selonteosta ei ilmene tietoja yhtäältä tiedustelumenetelmien tuloksellisesta käyttämisestä eikä toisaalta siitä, minkä verran tiedustelumenetelmiä on käytetty sellaisiin kohteisiin, joista ei lopulta ole saatu tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Viimeksi mainitut tapaukset eivät sinänsä tarkoita, että tiedustelumenetelmiä olisi käytetty lainvastaisesti, sillä niiden käyttöedellytykset ovat hyvin väljiä. Edellä tarkoitettujen tietojen perusteella olisi kuitenkin mahdollista arvioida tiedustelun tuloksellisuutta ja sen vaikutuksia perusoikeussuojan kannalta.

3.1 Tiedustelun ohjaus ja yhteensovitus

Tiedustelutoiminnan keskeinen tavoite on selonteon mukaan tuottaa ajantasaista tietoa ylimmän valtiojohdon, valtioneuvoston ja eri viranomaisten päätöksenteon tueksi sekä tietoa kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen kannalta merkityksellisten toimijoiden suojaamiseksi niihin kohdistuvilta vakavilta uhilta. Ohjaavat tahot huomioivat valtiojohdon ja keskeisten tiedustelun asiakkaiden tarpeet sekä varmistavat toiminnan oikean suunnan ja yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden.

Lisäksi ministeriöt ja tiedusteluviranomaiset tiedottavat eduskunnan valiokuntia, erityisesti tiedusteluvalvontavaliokuntaa, painopisteiden valmistelusta ja asettamisesta, toimialojensa mukaisesti. Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan informointi on syvällisempää kuin muiden valiokuntien, mikä perustuu tiedusteluvalvontavaliokunnalle eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000) ja tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa säädettyihin tehtäviin.

Uhkia koskevan tiedustelutiedon todetaan olevan merkityksellistä myös yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ylläpitäville yksityisen sektorin toimijoille.

Olen toisessa yhteydessä todennut, että tiedusteluviranomaisten ja tiedusteluvalvontavaltuutetun julkisten kertomusten kautta saatava tieto tiedustelutoiminnasta jää varsin yleisluontoiseksi. Sama koskee nyt käsillä olevaa selontekoa. Tällä seikalla voi olla kielteisiä vaikutuksia tiedustelutoimintaa ja sen laillisuutta kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen näkökulmasta. Siten lainsäädännön sallimissa ra-

joissa mahdollisimman avoin tiedon jakaminen tiedustelutoiminnasta olisi tärkeää toiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta.

Esimerkiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia koskevassa **hallituksen esityksessä** (HE 199/2017 vp, s. 66–67) tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksesta todettiin seuraavaa (alleviivaukset tässä):

> Tiedusteluvaltuutetun vuosikertomuksen **julkisessa osassa** voitaisiin esittää tiedusteluvaltuutetun puheenvuoro toiminnastaan kertomusvuonna sekä yleiskatsaus tiedusteluvaltuutetun toimintoon instituutiona. Julkisessa osassa voitaisiin käydä läpi valtuutetun tehtäviä ja toiminnan tavoitteita. Lisäksi esillä voisivat olla kertomusvuoden valvontatoiminnan muodot ja painopisteet yleisellä tasolla. Kertomuksessa voitaisiin tuoda julkisuuteen valtuutetun kertomusvuonna tekemiä yleisiä havaintoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä lainsäädännön noudattamisesta tiedustelutoiminnassa tai sen kehittämistarpeista. Lisäksi kertomuksessa olisi mahdollista esitellä julkisia tietoja valtuutetun tekemistä päätöksistä, määräyksistä, aloitteista, lausunnoista ja toimenpiteistä esimerkiksi erikseen siviili- ja sotilastiedustelun osalta tai muutoin asiaryhmittäin. Esille voitaisiin nostaa yleisesti myös valtuutetun toiminnasta tiedottaminen ja julkaisut sekä valtuutetun järjestämä koulutus ja muut tilaisuudet samoin kuin yhteistyö eri toimijoiden kanssa.
>
> Siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonnan raportoinnin osalta tiedusteluvaltuutetun vuosikertomuksen julkisen osana mallina voisi toimia eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomusten salaista tiedonhankintaa koskeva osa (ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016, K 8/2017 vp, s. 193—204; ks. myös PeVM 15/2002 vp, s. 2). Esille voitaisiin tuoda muun ohella tiedustelutoiminnan erityisluonnetta ja tiedustelumenetelmien käytön valvonnan yleisiä seikkoja kertomusvuonna sekä tiedusteluvaltuutetun toiminnan kytköksiä siviili- ja sotilasviranomaisten sisäiseen valvontaan ja muuhun laillisuusvalvontaan. Kertomuksen julkisessa osassa valtuutettu voisi arvioida tiedustelutoiminnan valvonnan yleisiä ongelmia sekä käydä yleisesti läpi kertomusvuoden tärkeimpiä havaintojaan ja suosituksiaan.
>
> Kertomuksessa voisi olla tilastotietoa tiedusteluvaltuutetun käsiteltävänä olleista kanteluista, tutkimispyynnöistä ja muista asioista sekä kuulemisista, tarkastuksista ja toimenpiteistä. Valtuutetulle saapuneita asioita ja valtuutetun ratkaisemia asioita ja tekemiä toimia voitaisiin luokitella esimerkiksi viranomaisittain. Kaikkiaan vuosikertomuksen julkisessa osassa olisi hyvä olla sellainen rakenne, jonka avulla saadaan esitetyksi selkeä ja informatiivinen yleiskuva tiedusteluvaltuutetun toiminnasta.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi antamassaan lausunnossa (TrVL 2/2018 vp s. 8):

> Lopuksi valiokunta pitää tärkeänä, että tiedustelutoiminnasta esitetään myös julkisia tietoja. Tällaisia voisivat olla erilaiset tilastot ja tiedot siitä, kuinka laajoihin henkilöryhmiin tai data- ja viestimääriin on myönnetty tiedustelulupia. Julkinen tieto varmistaisi tiedustelun toteutumisen lakien tarkoittamalla tavalla rajattuna ja poistaisi samalla epäilyjä massavalvonnasta.

Edellä selostetuissa valiokuntien kannanotoissa ehdotettujen toimien toteuttaminen käsitykseni mukaan osaltaan lisäisi tiedustelutoimintaa kohtaan tunnettavaa luottamusta. Uskoakseni valtioneuvoston selonteko olisi salassapitonäkökohdat huomioon ottaen voinut olla informatiivisempi tästä näkökumasta.

3.2. Tiedustelun kohteet ja vaikuttavuus

Selonteossa tiedustelun kohteita koskevaa sääntelyä pidetään toimivana ja tarkoituksenmukaisena.

3.3 Toimivaltuudet

Tiedustelutarkoituksessa käytettävien toimivaltuuksien käytössä kysymys ei ole rikoksen estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen tähtäävistä toimenpiteistä vaan kansallisen turvallisuuden suojaamisesta.

Selonteossa todetaan, että rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuudet laajempaan tiedonhankintaan voidaan selvittää erikseen, koska nykyisellään rikostiedustelussa tiedonhankintatoimivaltuudet kytkeytyvät yksilöitävissä olevaan rikokseen ja henkilöön, ja asia on noussut lausuntokierroksella esiin.

Ilmeisesti tällä tarkoitetaan sitä, että myös rikostorjuntaviranomaisilla olisi tarvetta ja halua saada käyttöönsä salaisia pakko- ja tiedonhankintakeinoja nykyistä väljemmin edellytyksin ilman, että keinon käyttöä olisi sidottu yksilöitävissä olevaan rikokseen tai henkilöön. Tältä osin rikostiedustelussa käytettävät keinot ilmeisesti lähenisivät tiedustelutoimivaltuuksia. Vaikka tässä selontekoa koskevassa lausunnossa ei olekaan tarkoitus tarkastella rikostorjuntatoimivaltuuksia, totean, että lainsäädännön kehittäminen tähän suuntaan merkitsisi perustavanlaatuista muutosta siihen eroon, joka nykyisin on rikostorjuntatoimivaltuuksien ja tiedustelutoimivaltuuksien käytön edellytyksissä. Pidän myös jossain määrin kysymyksenalaisena, olisiko tällainen muutos perustuslain 10 §:n mukaan hyväksyttävissä.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitykset HE 217/2022 vp ja HE 275/2022 vp, joissa pakkokeino- ja poliisilakeihin esitetään salaisiin pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttöedellytyksiin eräitä väljennyksiä; näissä ei kuitenkaan näytä olevan kysymys edellä kerrotuista väjennyksistä.

Selonteon mukaan tiedustelulainsäädännön asettamat vaatimukset ovat tarkkarajaisia yleisten ja erityisten edellytysten arvioimiseksi ja tiedustelumenetelmän käyttöön ottamiseksi. Totean kuitenkin, että tiedustelumenetelmien käytön edellytykset ovat tosiasiassa hyvin väljiä verrattuna rikostorjunnassa käytettävien keinojen edellytyksiin. Siviili- ja sotilastiedustelu on ”perusluonteeltaan epävarmojen tietojen ja heikkojen signaalien yhdistelemistä” (näin esim. tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus 2021 s. 20).

Tämä johtuu muun muassa siitä, että tiedustelun henkilöllinen kohdentaminen on epätäsmällisempää. Kun tiedonhankinnan kohde on epämääräinen, myös se on epämääräisempää, liittyykö tietty henkilö siihen toimintaan, josta tietoa hankitaan. Kuten edellä totesin, tiedustelussa on epäselvää, minkä valtuuksien kohdalla, missä tilanteissa ja missä rajoissa tiedustelumenetelmän käyttö voidaan kohdistaa muihin kuin sotilaalliseen toimintaan tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan itse osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön.

Väljyyttä osoittaa myös esimerkiksi se, että tiedustelussa telekuuntelun ja televalvonnan kohteena voi olla henkilö, kun taas rikostorjunnassa kohteena voi olla vain teleosoite tai –päätelaite. Tämä tarkoittaa myös sitä, että teleosoitteen tai -päätelaitteen yhteys tiedustelun kohteena olevaan henkilöön jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle.

> Edellä mainituissa hallituksen esityksissä ehdotetaan pakkokeino- ja poliisilain 5 luvun mukaisiin telekuuntelu- ja televalvontatoimivaltuuksiin muutosta, jonka myötä myöskään rikostorjunnassa näitä keinoja käytettäessä kohteena voisi olla henkilö, jolloin tuomioistuin voisi myöntää luvan telekuunteluun ja/tai -valvontaan viesteihin, jotka ovat lähtöisin epäillyn hallussa olevasta tai hänen oletettavasti muuten käyttämästä teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettavina tällaiseen laitteeseen näitä osoitteita tai laitteita yksilöimättä.

Tiedustelussa monien keinojen kohteena voi olla henkilöryhmä, kun taas rikostorjunnassa samojen keinojen kohteena on oltava henkilö. Kun kohteena on henkilöryhmä, keinon kohdentuminen on epämääräisempää. Lisäksi keinoja voidaan käyttää tiedustelussa pitemmän aikaa rikostorjunnassa käytettäviin keinoihin verrattuna.

Selonteossa katsotaan, että poliisilain 5 a luvussa säädetty kielto kohdistaa tiedustelumenetelmää pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tai kielto tehdä muita toimenpiteitä kyseisessä tilassa mahdollistavat kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan valmistelun siirtymisen tiedonhankinnan ulottumattomiin. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunnan kannalta olisi sen johdosta perusteltua seurata toimivaltuuksien laajuutta ja riittävyyttä perusoikeuksien ja turvallisuusnäkökohtien välisen tasapainon näkökulmasta.

Edellä olevalla ilmeisesti tarkoitetaan, että olisi mahdollisesti halua laajentaa tiedustelumenetelmien käyttömahdollisuutta myös kotirauhan piiriin. Tämä edellyttäisi muutosta perustuslain 10 §:ään, joka sallii kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet vain rikosten selvittämiseksi (ja perusoikeuksien turvaamiseksi).

Selonteossa käsitellään myös tietoliikenteen tiedonhankinnan teknisten tietojen käsittelyä ja varsinaista tietoliikennetiedustelua.

Kotirauhan piiriä koskevaan ja tietoliikennetiedusteluun esitettyjen muutostarpeiden arvioinnin pohjaksi ei ole esitetty mitään konkreetti-

sia tai tarkempia esimerkkejä. Siten muutosten todellisen tarpeen arviointi jää varsin yleiselle tasolle. Mikäli asia realisoituu säädöshankkeeksi, tulee asia tarkemmin arvioitavaksi siinä yhteydessä.

3.4 Yhteistyö ja yhteistoiminta muiden tahojen kanssa

Jaksossa käsitellään muun ohessa ns. palomuurisääntelyä. Olen antanut selonteossa mainitun päätökseni (23.11.2021, EOAK/289/2021) palomuurisääntelyn soveltamisesta. Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta, ja tiedustelulakien palomuurisäännökset osoittavat, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja pitää, saa tai ei saa luovuttaa rikostorjuntaan.

Selonteossa todetaan, että tiedusteluviranomaisten ja muiden viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskevan lainsäädännön täsmentämisen tarpeet selvitetään ja viitataan ”toimivaan palomuurisääntelyyn”. Tarkoittaako tämä sitä, että palomuurisääntely koetaan liian rajoittavaksi, jää jossain määrin arvailujen varaan.

Totean, että palomuurisääntelyn väljentäminen olisi muun muassa edellä kohdassa 3.3 mainituista syistä hyvin arveluttavaa. Tiedustelulakeja säädettäessä eduskunnan valiokunnat korostivat, että tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta eroava luonne huomioon ottaen tulee erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Palomuurisääntelyn väljentäminen avaisi tämän mahdollisuuden.

3.5 Valvonta ja oikeusturva

Jaksossa käsitellään tiedustelutoiminnan valvontaa. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta on toiminnan salaisen luonteen ja keinoille säädettyjen edellytysten väljyyden vuoksi erityisen tärkeää.

Totean, että valvontajärjestelmä on kokonaisuutena arvioiden hyvin ja kattavasti säännelty. Sääntely jakautuu parlamentaariseen valvontaan, ulkoiseen laillisuusvalvontaan ja viranomaisten sisäiseen laillisuusvalvontaan. Tärkeää on myös se, että tiettyjen – perusoikeuksiin syvimmin kajoavien – keinojen käyttäminen edellyttää tuomioistuimen myöntämää lupaa.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta kuuluu tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 2–4 §:ien perusteella eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa keskeinen rooli on tiedusteluvalvontavaltuutetulla, jonka toiminnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 3 luvussa.

Selonteossa todetaan, että tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnassa ”vuosien 2019 tai 2020 aikana ei ilmennyt aiheita kantelun tekemisel-

le käräjäoikeuden päätöksistä, tiedusteluviranomaisen menettelystä esitutkintaan ilmoittamiselle tai huomautuksen antamiselle tiedusteluviranomaiselle.”

Olen tiedusteluvalvontavaliokunnalle antamassani tiedusteluvalvontavaltuutetun vuoden 2020 toimintakertomuksesta antamassani lausunnossa (EOAK/5849/2021) todennut:

> ”Toimintakertomuksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnosta on tehty 172 varsinaista valvontakäyntiä, tarkastettu kaikki tiedusteluviranomaisten tekemät tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat päätökset ja osallistuttu kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeviin istuntoihin. Tiedustelutoiminnan valvonta on siten ollut hyvin intensiivistä, mitä pidän hyvänä ja tärkeänä.
>
> Kertomuksen perusteella tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei kuitenkaan olisi edellä mainitun oman aloitteen lisäksi ollut mitään valvontalain 14–18 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin johtaneita asioita. Tämä tuntuu valvonnan intensiivisyys huomioon ottaen yllättävältä.”

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta selonteossa todetaan, että ”tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaedellytyksiä varmistetaan säätämällä tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta, jolla on oikeus käyttää tiedustelunvalvontavaltuutetun estyneenä ollessa tiedusteluvalvontavaltuutetulle tarkoitettuja toimivaltuuksia”.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin (121/2019) lisättiin uusi 1.12.2022 voimaan tullut 20 a § (898/2022):

> **20 a §**
> **Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijainen**
> Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnossa on johtava asiantuntija, joka tiedusteluvalvontavaltuutetun ollessa estyneenä toimii hänen sijaisenaan ja hoitaa hänen tästä laista johtuvia tehtäviään vastaavin toimivaltuuksin. Johtavaan asiantuntijaan sovelletaan hänen toimiessaan tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena, mitä 5 §:n 2 momentissa säädetään.
>
> Johtavan asiantuntijan kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto ja hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaan. Hänellä ei saa olla sellaisia sidonnaisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan valvontatehtävän asianmukaista ja riippumatonta hoitamista.
>
> Johtavan asiantuntijan nimittää valtioneuvosto. Ennen nimittämistä on kuultava tiedusteluvalvontavaltuutettua ja varattava tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta.

Yksittäisenä asiana selonteossa kiinnitetään huomiota siihen, että sääntelemättä on *tiedusteluviranomaisten muutoksenhaku tai kantelumahdollisuus* tiedusteluvalvontavaltuutetun määräykseen tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta, joka kos-

kee tiedusteluviranomaisen omaan päätökseen perustuvaa tiedustelumenetelmän käyttöä. Tästä johtuen tuomioistuinratkaisujen kautta syntyvää oikeuskäytäntöä ei saada.

Tähän puutteeseen olen itsekin kiinnittänyt huomiota sisäministeriölle tämän selonteon valmistelua varten antamassani lausunnossa (EOAK/1374/2021). Totesin olevan pohdinnan arvoista, tulisiko säätää tiedusteluviranomaisen muutoksenhaku- tai kantelumahdollisuudesta näissä tilanteissa. Tällöin olisi esimerkiksi mahdollisuus saada tarvittaessa tiedustelulakien tulkintaa selventävä tuomioistuinratkaisu.

Tiedossani ei ole ainuttakaan tiedustelumenetelmien käyttöä koskevaa hovioikeuden ratkaisua.

Selonteossa katsotaan olevan tärkeää, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla ja tietosuojavaltuutetulla on riittävät resurssit asioiden käsittelyyn.

Olen kiinnittänyt tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseihin huomiota monessa yhteydessä. Olen pitänyt toiminnon haavoittuvuuden näkökulmasta nykyisten voimavarojen vähäisyyttä hyvin ongelmallisena.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun vuoden 2020 toimintakertomuksesta antamassani lausunnossa (EOAK/5849/2021) totesin, että toimintakertomuksesta ei käy selville, onko valvontaa kohdistunut suojelupoliisin salaiseen tiedonhankintaan ja muuhun suojelupoliisin toimintaan. Tämä viittaa siihen, että tällaista valvontaa ei olisi tehty, mitä pidin ongelmallisena. Myös tästä näkökulmasta on tärkeää, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla on sellaiset voimavarat, että se pystyy suoriutumaan kaikista sille laissa säädetyistä valvontatehtävistä.

Ylin laillisuusvalvonta kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Käytännössä tiedustelutoiminnan ylin laillisuusvalvonta on lakien voimaan tulosta asti keskittynyt oikeusasiamiehelle erityisesti sen vuoksi, että tiedusteluviranomaiset ja tiedusteluvalvontavaltuutettu toimittavat toimintakertomuksensa oikeusasiamiehelle.

1.10.2022 tuli voimaan uusi laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022), jolla kumottiin aiempi vastaava laki (1224/1990). Uuden lain 3 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa.

Koska ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaosta on säädetty tavallisella lailla, se ei kavenna kummankaan laillisuusvalvojan perustuslaissa säädettyä toimivaltaa.

Hallituksen esityksen HE 179/2021 vp mukaan sääntely ei estäisi hyödyntämästä oikeuskanslerille hallitusvallan valvonnassa muodostuvaa näkökulmaa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan kohdentamisessa ja kattavuuden varmistamisessa. Oikeuskansleri voisi vastaisuudessakin valvoa esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa. Myös salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa oikeuskanslerin säädösvalvontaa on hallituksen esityksen mukaan pidettävä tärkeänä muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta.

Selonteossa todetaan oikeusasiamiehen käytäntönä olevan ottaa käsiteltäväkseen tarkemmin laintulkinnallisia kysymyksiä, jotka voivat johtaa lainsäädännön kehittämisehdotuksiin. Totean kuitenkin, että oikeusasiamiehen käytäntönä ei ole ottaa tutkittavakseen yleisiä laintulkintakysymyksiä, sillä niihin liittyy eräitä ongelmia ulkoisen laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Palomuurisäännöksen tulkintaa koskeva oma aloite oli tässä suhteessa poikkeuksellinen. Pidin sitä välttämättömänä, sillä muutoin tiedusteluviranomaiset olisivat omaksuneet tiedusteluvalvontavaltuutetun esittämän tulkinnan, mitä en pitänyt oikeudellisesti hyväksyttävä.

Osana valvontaa on myös tiedusteluviranomaisten sisäinen laillisuusvalvonta. Uskottavaan laillisuusvalvontaan kuuluu myös epäillyn väärinkäytöksen selvittäminen esitutkinnan keinoin, milloin siihen on lainmukaiset edellytykset.

Sotilastiedustelun sisäiseen valvontaan liittyy rakenteellinen ongelma, jonka otin esille muun muassa lakien eduskuntakäsittelyn yhteydessä (esim. EOAK/1260/2018). Arvostelin hallituksen esitystä (HE 203/2017 vp) siitä, että siinä ehdotettiin, että sotilastiedustelun virkamiehen epäillyn virkarikoksen tutkisi sotilastiedusteluviranomainen (pääesikunta) itse.

Katsoin, että sotilastiedustelun luonne huomioiden esitutkinnan toimittaminen tulisi näissä tilanteissa antaa aina poliisin tehtäväksi. Tämän tulisi koskea paitsi Puolustusvoimien tiedustelulaitosta, myös pääesikunnan tiedusteluosastoa. Jo sen harkinta, onko asiassa syytä epäillä rikosta, tulisi kuulua poliisille.

Asiasta säädettiin kuitenkin hallituksen esityksessä esitetyin tavoin. Voimassa olevan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 39 §:n mukaan, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää, esitutkinta on siirrettävä kokonaan poliisin suoritettavaksi. Tehtävä voidaan muutenkin siirtää poliisille asian laadun niin vaatiessa. Poliisilla on myös erityisestä syystä oikeus oma-aloitteisesti ottaa sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettu rikos tutkittavakseen.

Mielestäni tämä sääntely ei ole riittävää, koska rikosepäilyn kohdistuessa sotilastiedustelun virkamieheen tutkinnan puolueettomuus edellyttää aina poliisin toimittamaa esitutkintaa.

3.6 Muut esille tulleet seikat

Siviilitiedustelulainsäädäntöä säädettäessä suojelupoliisin esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuudet poistettiin. Kuitenkin Suojelupoliisille jäi ”kaksoisrooli” yhtäältä rikostorjuntaa suorittavana poliisina ja toisaalta tiedustelupalveluna. Selonteon mukaan tämä suojelupoliisin kaksoisrooli otetaan huomioon poliisilain 5 a luvun 5 §:n rikosten estämistä ja paljastamista koskevan tiedonhankinnan jatkamista koskevassa sääntelyssä ja luvun 44 §:n palomuurisääntelyssä.

Mielestäni Suojelupoliisin kaksoisrooliin liittyy ongelmia. Esimerkiksi tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta voi muodostua ongelmaksi, jos viranomaisella on tietoa, jota se ei kuitenkaan saa käyttää sellaisiin toimivaltuuksiin, jotka sillä itsellään on. Tämä tilanne tuli esille esimerkiksi edellä mainitussa tutkittavaksi ottamassani palomuurisääntelyn tulkintaa koskevassa asiassa. Vaikka viranomainen tosiasiassa toimisi sääntelyn rajoissa, ulkopuoliselle voi syntyä epäily tiedon käyttämisestä muutoinkin kuin lain sallimissa tapauksissa, kun tietoa käytetään saman viranomaisen sisällä.

Asetelman tietynlainen ristiriita käy ilmi esimerkiksi siviilitiedustelua koskevasta hallituksen esityksestä, jossa poliisilain 5 a luvun 5 §:ää (*Tiedonhankinnan jatkaminen eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi*) koskevissa perusteluissa todetaan, että ”44 §:ssä säädettäväksi ehdotetun palomuurisääntelyn perusteella suojelupoliisi tekisi 5 luvun 3 §:ssä olevien rikosten kohdalla **ilmoituksen itselleen**, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että hankkeilla on pykälässä tarkoitettu maanpetos-, vakoilu- tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävä rikos ja se olisi vielä estettävissä.” (HE 202/2017 vp, s. 116)

Mielestäni olisi syytä pohtia suojelupoliisin kaksoisroolin purkamista niin, että Suojelupoliisille jäisi pelkästään tiedustelutoimivaltuudet, eikä se enää toimisi rikostorjuntaa suorittavana poliisina.

Periaatteessa samanlainen ongelma liittyy myös siihen, että Puolustusvoimilla on sekä tiedustelu- että rikostorjuntatoimivaltuudet. Vaikka ne on pyritty eriyttämään toisistaan Puolustusvoimien sisällä, kysymys on samasta sotilaallisesti järjestetystä organisaatiosta.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.