VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle

Viite:
Tiedusteluvalvontavaliokunnan asiantuntijakuuleminen 27.10.2023

OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS VUODELTA 2022, K 10/2023 VP

Aluksi

Tässä asiantuntijalausunnossa keskityn tiedusteluvalvontavaliokunnan toimialan ja eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta kiinnostaviin nostoihin oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2022 (K 10/2023 vp) ja kertomuksen taustalla oleviin oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin riippumattomina ylimpinä laillisuusvalvojina tekemiin laillisuusvalvontatoimenpiteisiin.

Oikeuskanslerin kertomuksen eduskunnan erikoisvaliokunnissa tapahtuvan käsittelyn ja siten tämän asiantuntijalausunnon tarkoituksena on saattaa eduskunnan tietoon sen valtiosääntöisten tehtävien kannalta merkittävimpiä tietoja perus- ja ihmisoikeuksien sekä yleensä oikeuksien toteutumisesta ja sen esteistä sekä lain noudattamisesta ja lainsäädännössä olevista puutteista ja kehittämistarpeista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia tai jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja. Oikeuskanslerin kertomusmenettelyssä ja tässä asiantuntijalausunnossa tuodaan eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän vuoksi erityisesti esille säännösten tai niiden soveltamisen mahdollisia puutteita ja ristiriitaisuuksia. Valtioelinten

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

työnjaossa vastuu lainsäädännön ajantasaisuudesta ja myös lainsäädännön sekä perus- ja ihmisoikeuksien ja yleisesti oikeusvaltion toimivuuden puutteisiin ja riskeihin ennakoivasti vastaavasta lainvalmistelusta kuuluu valtioneuvostolle ja valtioneuvostossa perustuslain 68 §:n mukaisesti asianomaiselle ministeriölle. Oikeuskanslerin tehtäviin puolestaan kuuluu perustuslain 108 §:n perusteella valvoa, että ministeriöt ja muut viranomaiset sekä julkista tehtävää hoitavat täyttävät velvollisuutensa ja valvoa ylimmän hallitusvallan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta.

Molempien ylimpien laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan ja tehtäviin sekä toimintatapaan kuuluu laillisuusvalvonnan rakenteellinen näkökulma. Rakenteellinen laillisuusvalvonta kohdentuu erilaisten rakenteellisten tekijöiden vaikutuksiin oikeuksien tasapainoiseen toteutumiseen ja siinä oleviin ongelmiin. Tällaisia rakenteellisia ongelmia voivat olla esimerkiksi puutteellinen tai ristiriitainen lainsäädäntö, puutteellinen ministeriön ohjaus, ongelmat hallinnonalojen ja viranomaisten johtamisessa, sisäisessä valvonnassa ja resursoinnissa sekä tietojärjestelmissä. Tuomioistuinten ja hallinnon toimintakulttuurit ja -tavat voivat joko edistää tai olla esteenä oikeuksien tasapainoiselle toteutumiselle. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on jo pidempään ollut painopisteenä ja erityisenä teemana tällaisiin rakenteellisiin seikkoihin huomion kiinnittäminen. Oikeuskanslerin kertomuksessa ja sen mukaisesti tässä asiantuntijalausunnossa pyritään tuomaan esille oikeuksien ja kansanvaltaisen oikeusvaltion tasapainoisen toteutumisen rakenteellisia kysymyksiä.

Oikeuskanslerin eduskuntakertomuksen käsittelyn tarkoituksena ei sen sijaan ole perustuslakivaliokunnan painottaman laillisuusvalvonnan riippumattomuuden johdosta yksittäisten laillisuusvalvontaratkaisujen käsittely (ks. PeVM 6/2022 vp, kappale 2 ja siinä viitatut mietinnöt).

Kertomuksen rakenne

Oikeuskanslerin kertomuksen rakenne vastaa vakiintunutta käytäntöä. Oikeuskanslerin kertomuksen yleiskatsausosassa esitellään oikeuskanslerin tehtävät ja toimivaltuudet sekä tarkastellaan muun muassa oikeuskanslerinviraston organisaatiota ja taloutta. Tämän lisäksi kertomuksessa selostetaan oikeuskanslerin toimintaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonnassa, perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa, oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sen osana asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaa sekä viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaa hallinnonaloittain. Kertomuksen loppuun on kerätty tilastotietoja toimenpiteistä ja työtilanteesta.

Kertomukseen on otettu erityisiä teema-artikkeleita sekä tiivistettyjä tietolaatikoita laillisuusvalvonnan keskeisistä näkökulmista ja havainnoista. Kertomusvuonna 2022 uudistettiin laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta keskittämällä tehtäviä ylimpien laillisuusvalvojien välillä aiempaa selvästi laajemmin. Kummankin laillisuusvalvojan toisesta poikkeavaa näkökulmaa ja profiilia vahvistettiin. Kertomus sisältää erityisen teema-artikkelin ylimpien laillisuusvalvojien uudesta tehtävänjaosta (s. 40-42). Oikeuskanslerille muun muassa koottiin hallinnon automaation, korruption torjunnan ja valtiontukien, julkisten hankintojen ja kilpailun ylintä laillisuusvalvontaa.

Totean tässä yhteydessä, että hallinnon automaation ja yleensä digitalisaation laillisuusvalvonnalla sekä korruption vastaisen toiminnan järjestämisen laillisuusvalvonnalla on jossain määrin yhteyksiä myös tiedustelun tehtäviin ja tiedusteluvalvontavaliokunnan toimialaan. Tekoäly on hyödyllinen ja tehokas apuväline mutta samalla sen kehittyminen luo uudenlaisia haavoittuvuuksia sekä kyber- ja tietoturvallisuuden riskejä, jotka osaksi voivat koskea myös kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä kysymyksiä tai olla merkityksellisiä myös rikosten ennaltaehkäisyn ja torjunnan kannalta. Kansainvälisiin hyödyke- ja pääomavirtoihin sekä useiden valtioiden kansainväliseen vaikuttamiseen myös Suomeen kohdistuen liittyy korruptiivisia käytäntöjä. Tämän johdosta lainsäädännön ajantasaisuus sekä viranomaisten kyky tunnistaa korruptiivisia käytäntöjä ovat yhä merkityksellisemmässä asemassa. Olen arvioimassa omana aloitteena sitä, ovatko tässä suhteessa kaikki viranomaiskäytännöt ajantasaisia varsinkin korruption havaitsemisen suhteen. Tiedustelun tuottamalla tiedolla kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävistä uhkista ja vaikuttamistoiminnasta sekä selkeillä pelisäännöillä tiedon hyödyntämisestä rikosten ennaltaehkäisyssä, estämisessä ja paljastamisessa on oma tärkeä roolinsa myös korruption torjunnassa.

Kertomus sisältää myös teema-artikkelin oikeuskanslerille uutena lakisääteisenä tehtävänä uskotusta roolista EU:n ja Suomen ilmoittajansuojelulainsäädännön tarkoittamana keskitettynä, riippumattomana ulkoisena ilmoituskanavana (s. 43-44). Näiden lisäksi kertomus sisältää erityiset teema-artikkelit hallinnon automaatiota koskevasta uudesta yleislainsäädännöstä laillisuusvalvonnan tukena (s. 45-46) sekä ympäristöperusoikeudesta ja tulevista sukupolvista oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa (s. 47-48).

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot

Vakiintuneen tavan mukaisesti oikeuskanslerin kertomuksen alussa ovat oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot laillisuusvalvonnan kannalta merkittävistä teemoista.

Käsittelen omassa puheenvuorossani (s. 12-17) sitä, miten ylimmän virkajohdon nimitysten valmistelun objektiivisuutta ja hyvän hallinnon periaatteiden sekä ammattimaisuuden

toteutumista voidaan parantaa, miten laki suhtautuu poliittiseen tai siksi koettuun nimitykseen ja miten oikeuskansleri valvoo nimittäjän harkintavallan rajoja. Ylimmän virkajohdon nimityksiä valmisteltaessa olisi hyvän hallinnon näkökulmasta aina tarpeen tehdä tehtäväanalyysi tulevista johtamisen tarpeista ja haasteista täytettävässä virassa sekä määritellä aina hakuilmoitukseen menestykselliselle johtamiselle asetettavat tarkemmat, nimittäjän harkinnassa olevat kriteerit ja painotukset. Näin nimitysten objektiivisuutta, ammattimaisuutta ja kriteerien avoimuutta sekä ennakoitavuutta voidaan vahvistaa. Valtiovarainministeriö onkin nyt uusissa, 11. syyskuuta 2023 antamissaan ohjeissa ja suosituksissa ottanut huomioon kertomuspuheenvuorossani tästä esittämäni näkökohdat (VM:n ohje valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon virantäyttö, VN/24651/2023). Tämän lisäksi valtioneuvoston lainvalmistelussa ja viime kädessä eduskunnan lainsäätäjänä tulisi kertomuspuheenvuoroni mukaan harkita ylimmän virkamiesjohdon virkojen toimikausia ja virkasuhteita koskevan sääntelyn kehittämistä.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tarkastelee omassa puheenvuorossaan (s. 18-23) **laillisuusvalvonnan seuraamuksia sekä virkasyyteasioissa tehtävää laillisuusvalvonnallista punnintaa**. Laillisuusvalvonta ja rikosprosessi puuttuvat molemmat lainvastaisiin menettelyihin. Niillä on keskenään useita yhtymäkohtia. Laillisuusvalvonnan ja rikosprosessin tavoitteet, kohteet ja menettelyt ovat kuitenkin erilaisia, ja ne ovat selkeästi erillisiä ja erilaisia prosesseja. Laillisuusvalvonta tutkii viranomaistoiminnan lainmukaisuutta ja kohdistaa toimensa siihen. Laillisuusvalvonnassa pyritään yksittäisen tapahtuman selvittämisen ohella yhä useammin kiinnittämään huomiota myös viranomaistoiminnan ja sen lainmukaisuuden laajempiin olosuhteisiin ja edellytyksiin. Laillisuusvalvonnassa katse on siis sekä tapahtuneessa että tulevassa. Vakavissa tapauksissa, joissa selvittämisintressi ja perus- ja ihmisoikeuksien loukkaus on merkittävä, esitutkinta on määrätty suoritettavaksi muun muassa vastuusuhteiden selvittämiseksi. Oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin tai hänen sijaisensa laillisuusvalvonnassa rikosoikeudellinen arvio ei koske vain esitutkintaan määräämistä tai syytteiden nostamista, vaan se tehdään myös ennen huomautusten antamista. Vuonna 2022 laillisuusvalvonnallisena seuraamuksena annettiin 67 huomautusta.

Muuta yleistä kertomuksesta ja oikeuskanslerin toiminnasta

Valtioneuvoston oikeuskanslerille on perustuslaissa uskottu erityisenä painopisteenä ylimpään hallitusvaltaan kohdistuva riippumaton laillisuusvalvonta. Osa tätä tehtävää on ennakollinen säädösvalvonta ja muu lainvalmistelun laillisuusvalvonta.

Oikeuskanslerin aiempaa herkempi puuttuminen valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvan valmistelun päätteeksi parantaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja mietintövaliokuntina toimivien erikoisvaliokuntien mahdollisuuksia keskittyä riittävän huolellisesti valmisteltujen hallituksen esitysten perusteella lainsäädäntövallan käyttöön. Tämä varmistaa myös sitä, että

valtioneuvosto hoitaa sille kuuluvan ja sen vastuulla olevan lainvalmistelun, eikä tämä tehtävä valu eduskunnalle ja sen valiokunnille. **Valtioneuvoston valvonnassa ja siihen kuuluvassa ennakollisessa säädösvalvonnassa** tutkittiin ennakollisesti ennätysmäärä eli 2246 valtioneuvoston ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistaa, annettiin 106 lainvalmistelua koskevaa laillisuusvalvonnallista lausuntoa ja tehtiin syvempi ennakkotarkastus 11 %:iin kaikista eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Esittelylistoista 19 % sisälsi virheitä, joita pyysimme korjaamaan, 96 korjauspyyntöä koski hallituksen esityksiä ja 43 esityksessä korjautimme ja edellytimme täydentämään arviota esityksen suhteesta perustuslakiin. Kymmenessä tapauksessa esitys poistettiin korjauspyyntöni johdosta valtioneuvoston esittelylistalta. Oikeuskanslerin tosiasiallinen lykkäävä veto oli vuonna 2022 arkitodellisuutta valtioneuvostossa.

Oikeuskanslerille osoitettujen kanteluiden kokonaismäärä on laskenut korona-pandemian aikaisen piikin jälkeen verrattuna vuosiin 2021 ja 2020. Vireille tulleiden kanteluiden ja kirjoitusten määrä näyttää vakiintuneen vuosia 2018 ja 2019 vastaavalle, hieman 2010 –luvun keskiarvoa korkeammalle tasolle. Kokonaisuudessaan laillisuusvalvonnan työmäärä on lisääntynyt. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kantelut ovat yksi tärkeä, mutta vain yksi laillisuusvalvonnan työmuoto, kun taas ylimmän laillisuusvalvojakollegan eduskunnan oikeusasiamiehen työssä kanteluiden painoarvo ja osuus kokonaistyömäärässä on huomattavasti suurempi. Kanteluiden osuus valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisemista kaikista laillisuusvalvonta-asioista on määrällisesti noin neljänkymmenen prosentin suuruusluokkaa. Käsiteltävien laillisuusvalvonta-asioiden oikeudellinen vaikeusaste ja kompleksisuus ovat lisääntyneet. Toimenpideratkaisuiden osuus kaikista laillisuusvalvontaratkaisuista onkin lisääntynyt hyvinkin merkittävästi (ks. tilastot, oikeuskanslerin kertomuksen s. 207-219).

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimialaan liittyviä seikkoja oikeuskanslerin kertomuksessa

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan aikataulutuksen johdosta merkittävän osan oikeuskanslerin kertomukseen vuodelta 2022 sisältyvistä nimenomaisesti tiedusteluun liittyvistä laillisuusvalvontatoimista olen raportoinut jo kertomusvuoden loppupuolella tiedusteluvalvontavaliokunnalle antamassani erillisessä asiantuntijalausunnossa 24.10.2022 OKV/2261/22/2022 tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta K 13/2022 vp. Korostan tässä vielä seuraavia seikkoja.

Oikeuskanslerin kertomuksesta ilmenee, että tein kertomusvuonna 2022 kaksi tiedustelutoiminnan strategisen tason valvontaan eli ylimmän hallitusvallan toimintaan tiedustelun ohjauksessa, valvonnassa ja seurannassa sekä tiedustelutiedon ja tiedustelun hyödyntämisessä liittyvää ja oikeuskanslerille perustuslain 108 §:ssä säädettyyn

laillisuusvalvontatehtävään kuuluvaa laillisuusvalvontakäyntiä. Tein nämä käynnit puolustusministeriöön ja sisäministeriöön. Käynneillä käsiteltiin sotilas- ja siviilitiedustelun painopisteitä ja niiden osuvuutta muuttuvassa turvallisuustilanteessa. Käynneillä keskusteltiin myös tiedustelun strategisen ohjauksen vaikuttavuudesta ja sen arvioinnista. Lisäksi keskusteltiin kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisten toimijoiden yhteistyöstä ja sen kehittämisestä ottaen huomioon yhtäältä salassapitointressit sekä toisaalta kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Laillisuusvalvontakäynnit eivät antaneet aihetta toimenpiteisiini. Laillisuusvalvontakäyntieni keskusteluteemat ovat edelleen ajankohtaisia sekä tulleet kansainvälisen ja Suomen turvallisuustilanteen muutosten johdosta yhä tärkeämmiksi.

Oikeuskanslerin kertomuksesta ilmenee, että annoin kertomusvuonna 2022 lisäksi lausuntoni eduskunnan puolustusvaliokunnalle ja hallintovaliokunnalle tiedustelulainsäädäntöä koskeneesta valtioneuvoston selonteosta VNS 11/2021 vp (lausuntoni puolustusvaliokunnalle 18.2.2022, OKV/563/22/2022 ja lausuntoni hallintovaliokunnalle 2.12.2022, OKV/2837/22/2022). Totesin lausunnoissani, että selonteko on tärkeä sen yleisen luottamuksen kannalta, jota tunnetaan julkista valtaa sekä siviili- ja sotilastiedustelua kohtaan. Tältä kannalta on olennaista, että siviili- ja sotilastiedustelun ja siihen liittyvän tietoliikennetiedustelun toimivaltuudet sekä tiedustelutiedon käyttö on tarkkarajaisilla ja täsmällisillä sekä yhteiskunnalliseen ja teknologiseen kehitykseen nähden ajantasaisilla säännöksillä säännelty. Lainsäädännön ajantasaisuuteen ja kattavuuteen suhteessa kehittyvään teknologiaan, turvallisuusympäristön uhkiin ja kansallisen turvallisuuden tarpeisiin on selonteon jälkeenkin tarvetta kiinnittää huomiota. On vältettävä erityisesti sellaista tilannetta, jossa lainsäädäntö olisi jäänyt aukolliseksi ja sen vuoksi tiedustelussa ja sen hyödyntämisessä jouduttaisiin liikkumaan tulkinnanvaraisella alueella. Selonteossa todettiin useassa kohdassa, että tiedustelulait olivat olleet voimassa ja sovellettavina vasta vähän aikaa ja sen vuoksi ei voitu vielä tehdä kovin varmoja johtopäätöksiä. Korostin, että on tärkeää jatkaa selonteossa tehtyä arviointia ja seurantaa.

Annoin kertomusvuonna 2022 lisäksi muun ohella sisäministeriölle lausuntoni (5.8.2022, OKV/1852/21/2022) luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi muun muassa salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä. Lisäksi annoin puolustusministeriölle lausuntoni (5.8.2022, OKV/1795/21/2022) luonnoksesta laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi. Kyseinen hallituksen esitys on nyttemmin ollut minulla myös ennakkotarkastuksessa. Lakihanketta voidaan pitää kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävänä. Lakihankkeen yhteydessä tulee eduskunnassa arvioitavaksi myös kysymys Pääesikunnan suorittaman rikostutkinnan riittävistä objektiivisuuden takeista, kun tutkinta on osa Puolustusvoimien organisaatiota. Lisäksi tulee arvioitavaksi Puolustusvoimien rikostorjuntatehtävien valvontaa koskevan sääntelyn tehokkuus ja kysymys siitä, että tiedusteluvalvontavaltuutettu voisi valvoa myös sotilastiedusteluviranomaisten suorittamaa, sotilaallisen maanpuolustuksen alalla

Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaalliseen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämistä ja paljastamista. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa lähdetään siitä, että tiedustelutoiminnan, oli sitten kyse sotilas- tai siviilitiedustelusta taikka rikostiedustelusta, tulee olla kattavasti tehokkaan ja uskottavan sekä tehtäviinsä nähden uskottavasti resurssoidun laillisuusvalvonnan piirissä.

Mainittujen laillisuusvalvontakäyntien ja antamieni lausuntojen lisäksi olen aiempien vuosien tapaan seurannut sekä kertomusvuonna 2022 että edelleen kuluvana vuonna tiedusteluun liittyvien mahdollisten asioiden käsittelyä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan TP-Utvan kokouksissa. Oikeuskanslerin tarkoituksena on suunnata tiedustelun strategisen tason valvontaa muun muassa tiedustelun painopisteiden asettamisen onnistuneisuuden arviointiin, tiedustelun hyödyntämiseen ylimmän hallitusvallan toimesta sekä ministeriöiden vastuulla olevaan tiedustelun ohjaukseen, sisäiseen valvontaan ja arviointiin mukaan lukien indikaattoreita ja arviointikriteereitä koskeva työ. Yhtenä tehtävänä on lisäksi ollut tiedustelutoimintaan sovellettavan lainsäädännön valvonta yleisesti. Kertomusvuonna ja tänä vuonna ovat kansallisen turvallisuuden kysymyksissä työllistäneet myös olennaisesti heikentyneen kansainvälisen turvallisuustilanteen johdosta lainsäädännön aukkojen ja välttämättömien kehittämistarpeiden tunnistamisen ja tarvittavan lainvalmistelun valvonta sekä muun muassa Pohjois-Atlantin liittoon liittymiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset.

Oikeuskanslerille osoitetuissa kanteluissa esitetään puolestaan varsin harvoin ylipäätään tiedustelutoimintaan liittyviä väitteitä. Tällaisia tiedustelutoimintaan liittyviä kanteluja koskevia päätöksiä ei kertomusvuonna annettu oikeuskanslerinvirastossa. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaisesti oikeusasiamies sinällään valvoo suojelupoliisin harjoittamaa siviilitiedustelua sekä puolustusvoimien pääesikunnan ja tiedustelulaitoksen harjoittamaa sotilastiedustelua. Lisäksi oikeusasiamies kohdistaa valvonnan valvontaa tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittamaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan ja suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan valvontaan. Tehtävänjakolaki ei sinällään rajoita kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaa ja siten sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies ovat toimivaltaisia tiedusteluviranomaisten ja tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonnassa.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti