Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle

Viite:
Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan asiantuntijapyyntö 16.10.2023

Asia:
Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2022 (K 15/2023 vp)

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneen asiantuntijana kuultavaksi valiokuntaan 27.10.2023, jolloin valiokunnassa on käsiteltävänä muun ohella tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2022. Tiedusteluvalvontavaliokunta on samalla pyytänyt antamaan valiokunnalle kirjallisen lausunnon.

Totean lausuntonani seuraavaa.

OIKEUSKANSLERI TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVOJANA

Oikeuskanslerin roolista

Olen aiemmissa tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksiin antamissani lausunnoissa tiedusteluvalvontavaliokunnalle (ks. lausuntoni 24.11.2020, OKV/1913/22/2020; 5.11.2021, OKV/2309/22/2021; ja 24.10.2022, OKV/2261/22/2022) kuvannut tarkemmin valtioneuvoston oikeuskanslerin roolia tiedustelutoiminnan valvonnassa sekä asiaan liittyvän säännöspohjan valmistelussa. Olen käsitellyt mainituissa lausunnoissani myös muun ohella oikeuskanslerin roolia tiedustelutoiminnan valvonnassa oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon näkökulmasta. Lausunnoissani esittämäni seikat oikeuskanslerin roolista tiedustelutoiminnan valvojana ovat edelleen ajantasaisia ja ajankohtaisia.

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

www.oikeuskansleri.fi

Selvyyden vuoksi totean, että 1.10.2022 voimaan tulleen valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain nojalla oikeusasiamiehelle on keskitetty salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevat asiat. Oikeusasiamies valvoo näin ollen 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 kuitenkaan rajoita kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaa ja siten sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies ovat toimivaltaisia tiedusteluviranomaisten ja tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonnassa.

Korostan, että oikeuskansleri valvoo vastaisuudessakin perustuslain 108 §:n 1 momentin perusteella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta, ja että ylimmän hallitusvallan käytön laillisuusvalvonta on yksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopistealueista. Tähän kuuluu säädösehdotuksiin kohdistuva ennakollinen säädösvalvonta ja muu lainvalmistelun laillisuusvalvonta sekä yleensä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien sekä ministeriöiden toiminnan laillisuusvalvonta.

Oikeuskanslerin valvonnan painopisteenä on siten edelleen 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 siten tiedustelun ohjauksen ja valvonnan strategiseen tasoon sekä tiedon hyödyntämiseen ylimmässä valtiojohdossa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta koskee lisäksi tiedusteluviranomaisille esitettyjä tiedustelupyyntöjä sekä tiedusteluviranomaisten hallitusvallalle tuottamien palvelujen käyttöä ja tiedustelutiedon hyödyntämistä; tiedusteluvalvontavaliokunta on tiedusteluvalvontavaltuutetun aiempia kertomuksia koskevissa mietinnöissään (TiVM 1/2020 vp, TiVM 1/2021 vp ja TiVM 1/2022 vp) todennut oikeuskanslerin toimintaa kuvatessaan pitävänsä varsin tärkeänä myös mainittuun toimintaan kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Lisäksi tuomioistuimet kuuluvat oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin ja siten esimerkiksi Helsingin käräjäoikeuden ja hovioikeuden toiminta ja lainkäyttö kuuluvat oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin kun taas tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole toimivaltaa valvoa tuomioistuinten toimintaa ja lainkäyttöä tiedusteluun liittyen (ks. myös tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus, s. 7-8). Oikeudenhoidon ja oikeudenkäytön osalta ylin laillisuusvalvonta turvaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista, suojelee lainkäytön riippumattomuutta sekä ylläpitää luottamusta oikeudenhoitoa ja lainkäyttöä ja muuta oikeudenkäyttöä kohtaan. Käytännössä

oikeudenhoidosta on muodostunut merkittävä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan tosiasiallinen käytännön painopistealue. Tässä valvonnassa ei ole tullut esille tiedustelun valvonnan kannalta merkityksellisiä havaintoja.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksessa kuvataan oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväjakoa yleisesti oikein mutta tiedustelun strategisen valvonnan osalta epätarkasti. Oikeuskansleri ei ainoastaan voi valvoa tiedustelun strategista tasoa kuten oikeuskansleri on toimivaltainen valvomaan kaikkea tiedusteluun liittyvää viranomaistoimintaa ja julkisten tehtävien hoitoa mutta käytännössä myös valvoo ylimmän hallitusvallan eli valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sekä tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta tiedusteluunkin liittyen, erityisesti tiedustelun organisoinnissa, ohjauksessa, valvonnassa ja tiedustelun hyödyntämisessä ylimmässä valtiojohdossa (vrt. tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus s. 6). Oikeuskanslerin valvontatoimista tarkemmin on erillisessä lausunnossa OKV/2004/22/2023 liittyen oikeuskanslerin kertomukseen eduskunnalle K 10/2023 vp ja jäljempänä tässä asiantuntijalausunnossa.

Oikeuskansleri ei näin ollen ole voimassa olevan tehtävänjakolain mukaisesti kohdistanut laillisuusvalvontaa tiedusteluvalvontavaltuutettuun ja tiedusteluviranomaisiin. En näin arvioi myöskään tässä lausunnossani laillisuusvalvonnallisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomusta vaan esitän siitä ja siinä kuvatusta tiedustelutoiminnan valvonnasta jäljempänä vain joitakin yleisiä huomioita. Raportoin lisäksi samalla oikeuskanslerin laillisuusvalvontatoimista tiedusteluvalvontavaliokunnan toimialalla.

Oikeuskanslerin tiedustelua koskevista valvontatoimista

Olen aiemmin vuosina 2020 ja 2022 tehnyt kumpanakin vuonna kaksi tiedustelutoiminnan strategisen tason valvontaan eli ylimmän hallitusvallan toimintaan tiedustelun ohjauksessa, valvonnassa ja seurannassa sekä tiedustelutiedon ja tiedustelun hyödyntämisessä liittyvää laillisuusvalvontakäyntiä. Tein nämä käynnit sisäministeriöön ja puolustusministeriöön.

Jatkossakin tullaan tekemään laillisuusvalvontakäyntejä tiedustelun ohjaukseen ja tiedustelupyyntöihin ja tiedustelutoiminnan hyödyntämiseen liittyen. Edellisen tiedusteluvalvontavaliokunnan mietinnön jälkeisenä aikana ei ole, osaksi riskeihin ja ylimmän laillisuusvalvonnan vaikuttavuuteen perustuvan laillisuusvalvonnan ajoituksen vuoksi, tehty erikseen laillisuusvalvontakäyntejä ja niiden yhteydessä tehtäviä asiakirjatarkastuksia. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopiste on ollut muussa laillisuusvalvonnassa, joka liittyy valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimiin sekä ministeriöiden toimintaan tiedustelun ohjauksessa ja valvonnassa sekä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätösten toimeenpanossa. Olen aiempien vuosien tapaan muun ohella seurannut tiedusteluun liittyvien mahdollisten asioiden käsittelyä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja

turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan TP-Utvan kokouksissa. Yhtenä tehtävänä on lisäksi ollut tiedustelutoimintaan sovellettavan lainsäädännön valvonta yleisesti.

Oikeuskanslerin perustehtävänä on edistää ja varmistaa kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen sekä muiden Suomen valtiojärjestyksen ja valtiosäännön perusarvojen ja perusperiaatteiden toteutumista. Näiden perustavanlaatuisten periaatteiden ja arvojen toteutumiseksi yleis- ja erityislainsäädännön ajantasaisuudella on aivan erityinen merkitys. Tämä koskee niin tiedustelua eri muodossaan kuin yleensä kansallisen turvallisuuden ylläpitämistä ja johtamista koskevaa lainsäädäntöä.

Kansainvälisessä turvallisuustilanteessa on tapahtunut merkittävää heikkenemistä, minkä myötä myös Suomen lainsäädäntöä ja sen soveltamiskäytäntöjä on jouduttu miettimään ja arvioimaan uusissa oloissa. Oikeusvaltiossa julkisen vallan käyttö perustuu lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkasti noudatettava lakia (perustuslain 2 §:n 3 momentti). Turvallisuusympäristön muutokset edellyttävät laaja-alaista kriittisen infrastruktuurin, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sekä kyber- ja tietoturvallisuuden suojaamista ja ylipäänsä ennakoivaa ja suunnitelmallista varautumista ja häiriönsietokyvyn vahvistamista erilaisia riskejä ja valtiollisia tai valtiollisiin toimijoihin palautuvia ilkeyksiä vastaan sekä näissä tehtävää viranomaisyhteistyötä sekä yhteistyötä julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Oikeusvaltiossa tämä toiminta on ajantasaisilla, selkeillä ja ymmärrettävillä sekä tarkkarajaisilla ja täsmällisillä normeilla säänneltyjä. Ensisijainen vastuu lainvalmistelutarpeiden tunnistamisesta sekä lainsäädännön ennakoivasta ajantasalla pitämisestä myös uhkiin nähden on valtioneuvostolla kokonaisuutena ja sen ministeriöillä. Oikeuskansleri osaltaan valvoo, että tässä työssä noudatetaan velvollisuuksia ja että toimenpiteet ovat perustuslain ja lain sekä kansainvälisten velvoitteidemme mukaisia. Oikeuskanslerin omassa laillisuusvalvonnassa tiedustelua koskevissa tai sitä sivuavissa aiheissa on painopisteenä ollut vuoden 2023 aikana ennakollinen säädösvalvonta.

Korostan, että hallitusvallan toimilla on tiedustelun ja sen tuottaman tiedon hyödyntämisen strategisella tasolla huomattava merkitys. Hallitusvalta antaa etenkin sotilastiedustelussa toimeksiannot. Sotilastiedustelulain 12 §:n 1 momentin mukaan TP-Utva 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. 207-208) tarkennetaan, 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.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei ole ilmennyt sellaisia erityisiä seikkoja, joiden perusteella minulla olisi aihetta yksityiskohtaisemmin lausua oikeuskanslerin tehtäviin kuuluvan tiedustelutoiminnan strategisen tason valvonnan näkökulmasta tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2022. Esitän kuitenkin alla joitakin yleisiä huomioita kertomuksesta ja siinä kuvatusta tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Tiedot tiedusteluvalvontavaltuutetun konkreettisesta valvontatoiminnasta ovat kertomuksessa aiempien vuosien tapaan salassapitosyistä varsin suppeat. Toiminnan osalta pidän myönteisenä, että kertomuksesta välittyvän kuvan mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama valvonta on jatkunut intensiivisenä ja kattavana. Merkille pantavaa on, että kertomuksen mukaan myöskään kertomusvuonna ei ilmennyt aihetta esimerkiksi kantelun tekemiselle Helsingin käräjäoikeuden päätöksistä taikka tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan määräyksen antamiselle.

Kertomuksessa tuodaan esille, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaista koskeva lisäys tuli voimaan joulukuun alussa 2022. Kertomuksessa tarkennetaan, että oikeusministeriö muutti lainmuutoksen toimeenpanemiseksi toiminnon täyttämättä olleen erityisasiantuntijan viran nimikkeen johtavaksi asiantuntijaksi, käynnisti virkaa koskevan hakumenettelyn, ja virka täytettiin kuluvan vuoden toukokuun alusta lukien. Kertomuksessa täsmennetään, että tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien päätösten kattava ja reaaliaikainen valvonta on kyetty toteuttamaan kahden virkamiehen (tiedusteluvalvontavaltuutettu ja erityisasiantuntija) työpanoksella, mutta mahdollisesti

kasvaviin juttumääriin varautumista tukee se, että jatkossa valvontaan on käytettävissä kolmen itsenäisesti toimivan virkamiehen (tiedusteluvalvontavaltuutettu, johtava asiantuntija ja erityisasiantuntija) työpanos.

Pidän kerrottua lainmuutosta ja mainittua lisäystä tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon henkilöstössä erittäin myönteisenä. Totesin jo lainmuutosta koskevassa lausunnossani oikeusministeriölle (30.11.2021, OKV/3201/21/2021) pitäväni erittäin tärkeänä lisätä lakiin sääntely tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta, koska sijaisen puuttuminen oli merkittävä riski tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan kokonaisuuden toimivuuden kannalta. Olen myös useassa yhteydessä todennut, että tiedustelutoiminnan valvonnan järjestelmän tulee olla kattava ja ajantasainen sekä riittävän tehokkaasti toimiva. Olennainen osa tätä tiedustelutoiminnan valvontaa on tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama laillisuusvalvonta, jonka resurssit tulee olla riittävät myös alati kehittyvässä toimintaympäristössä. Muuttuvassa turvallisuustilanteessa myös tiedusteluvalvonnan merkitys kasvaa entisestään, kuten kertomuksessa tuodaan esille. Myös eduskunta on jäljempänä mainituin tavoin vastikään tuonut esille tiedustelutoiminnan valvonnan riittävien resurssien varmistamisen.

Kertomuksessa tuodaan esille, että valtioneuvosto antoi tiedustelulainsäädäntöä koskeneen selonteon (VNS 11/2021 vp) eduskunnalle joulukuussa 2021. Edelleen mainitaan, että eduskunta hyväksyi helmikuussa 2023 selonteon johdosta hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 35/2022 vp) mukaisen kannanoton, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus tekee perusteellisen selvityksen tiedustelulainsäädännön palomuurisääntelyn toimivuudesta ja täsmentämistarpeista, ja arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännösehdotukset sääntelyn selkeyttämiseksi. Kannanoton mukaan eduskunta edellyttää myös, että hallitus muutoinkin tarkastelee tiedustelulainsäädännön toimivuutta, vaikutuksia ja mahdollisia muutostarpeita, huolehtii lainsäädännön ajantasaisuudesta muuttuvassa toimintaympäristössä sekä varmistaa tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan riittävät resurssit.

Valtioneuvoston selontekoa eduskunnassa käsiteltäessä totesin lausunnoissani puolustusvaliokunnalle (18.2.2022, OKV/563/22/2022) ja hallintovaliokunnalle (2.12.2022, OKV/2837/22/2022) yhtyväni selonteossa tiivistettynä esille nostettuun huomioon, että toimiva palomuurisääntely on yhteiskunnan kokonaisedun sekä rikoksen uhrin ja perusoikeuksien huomioon ottamisen kannalta perusteltua, ja että tiedusteluviranomaisten ja muiden viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön täsmentämisen tarpeet selvitetään. Jo selonteon valmistelun yhteydessä esittämieni näkökohtien valossa tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön täsmentämisen tarpeet on mielestäni tärkeä selvittää. Myös edellä mainituilla syksyllä 2022 tekemilläni laillisuusvalvontakäynneillä sisäministeriöön ja puolustusministeriöön tuotiin esille, että palomuurisääntely osin edellyttäisi edelleen erityistä tarkastelua, koska tilanne ei tietyiltä osin ole täysin yksiselitteinen ja selkeä.

Olen lisäksi vastikään antanut lausuntoni sisäministeriölle (23.8.2023, OKV/814/21/2023) poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita koskeneesta selvityshenkilön loppuraportista (Sisäministeriön julkaisuja 2023:19). Kyseisessä loppuraportissa käsitellään esimerkiksi siviilitiedustelussa ja sotilastiedustelussa saadun tiedon hyödyntämistä rikosten estämisessä ja paljastamisessa sekä edellä kerrotun palomuurisääntelyn ulottuvuutta. Totesin lausunnossani muun ohella, että vasta asian mahdollisessa jatkovalmistelussa tarkentuisi se, minkälaisia uusia poliisin toimivaltuuksia asiakokonaisuudessa konkreettisesti ehdotetaan sekä mitkä olisivat toimivaltuuksien käytön edellytykset ja niiden valvonta. Ehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin voidaan arvioida paremmin vasta valmistelun edettyä. Pidän kuitenkin palomuurisääntelyn kehittämistä ja selkeyttämistä huomattavan tärkeänä tehtävänä.

Kiinnitän tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksen käsittelynkin yhteydessä huomiota siihen, että sotilas- ja siviilitiedustelu eroavat tehtäviltään osin olennaisestikin rikostiedustelusta. Yksilöiden oikeusturvan ja kansallisen turvallisuuden perusteltujen ja kussakin tilanteessa myös asianmukaisesti dokumentoitujen intressien asettamissa rajoissa tiedustelun avulla saatuja tietoja tulee voida hyödyntää myös rikosvastuun toteuttamisessa. Mahdollisia rikosvastuun toteuttamisen esteitä suhteessa myös Suomelle läheisiin muihin pohjoismaihin sekä Euroopan unionin maihin tulee oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa saadun käsityksen perusteella selvittää edelleen ja tarvittaessa ryhtyä lainsäädäntötoimenpiteisin.

Oikeuskanslerin sisä- ja puolustusministeriöihin toimintaan tiedustelun ohjauksessa ja valvonnassa kohdistuneiden vuoden 2022 laillisuusvalvontakäyntien teemat ovat edelleen erittäin ajankohtaisia jatkoseurannan kysymyksiä. Lisäksi tiedustelutiedon hyödyntäminen soveltuvin osin ja laajempi, luottamuksellinen yhteistyö kyber- ja tietoturvallisuutta sekä laajemmin kriittistä infrastruktuuria ja elintärkeitä toimintoja koskevan tilannekuvan ja suojaamistoimenpiteiden toteuttamisessa vaikuttaa edelleen olevan tarpeellista. Tätä koskevaa lainsäädäntötyötä on käynnissä ja sen merkitystä on perusteltua tässäkin yhteydessä korostaa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksessa mainittu henkilötietojen käsittelyä ja henkilötietojen jatkohyödyntämistä koskeva sääntely tiedustelu- ja henkilötietolainsäädännössä sekä tietosuojavaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaltuutetun yhteistyö omien toimivaltuuksiensa puitteissa ovat oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa syntyneen yleiskuvan perusteella myös erittäin tärkeitä valvonnan tehokkuuden sekä yleensä oikeusvaltion periaatteiden toteutumisen kannalta.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti