VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle

Viite:
Tiedusteluvalvontavaliokunnan lausuntopyyntö 13.9.2024

Asia:
Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2023 (K 14/2024 vp)

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneen asiantuntijana kuultavaksi valiokuntaan 21.11.2024, jolloin valiokunnassa on käsiteltävänä tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2023. 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; 24.10.2022, OKV/2261/22/2022) ja 25.10.2023, (OKV/2002/22/2023) 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

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 myös siviili- ja sotilastiedustelun painopisteiden asettamista (kuten tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksen s. 17 todetaan) samoin kuin 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, TiVM 1/2022 vp ja TiVM 1/2024 vp) todennut oikeuskanslerin toimintaa kuvatessaan pitävänsä tärkeänä myös mainittuun toimintaan kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Lisäksi oikeuskansleri valvoo tuomioistuinten menettelyä, joten esimerkiksi Helsingin käräjäoikeuden ja Helsingin hovioikeuden toiminta ja lainkäyttö kuuluvat oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin. Tuomioistuimiin kohdistuvassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei kertomusvuonna ole tullut esille tiedusteluvalvonnan kannalta merkityksellisiä havaintoja.

Oikeuskansleri ei siis ole kohdistanut laillisuusvalvontaa tiedusteluviranomaisiin eikä myöskään tiedusteluvalvontavaltuutettuun. En näin ollen arvioi myöskään tässä lausunnossani laillisuusvalvonnallisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomusta vaan esitän siitä ja siinä kuvatusta tiedustelutoiminnan valvonnasta jäljempänä vain joitakin yleisiä huomioita. Raportoin 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 sisäministeriöön ja puolustusministeriöön.

Tiedusteluvalvontavaliokunnassa on nyt käsiteltävänä tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2023. Kyseisenä vuonna en tehnyt tällaisia laillisuusvalvontakäyntejä ja niiden yhteydessä tehtäviä asiakirjatarkastuksia, osaksi riskeihin ja ylimmän laillisuusvalvonnan vaikuttavuuteen perustuvan laillisuusvalvonnan ajoituksen vuoksi.

Olen aiempien vuosien tapaan seurannut tiedusteluun liittyvien asioiden käsittelyä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan TP-Utvan kokouksissa. Korostan, että hallitusvallan toimilla on tiedustelun ja sen tuottaman tiedon hyödyntämisen strategisella tasolla huomattava merkitys. Hallitusvalta antaa etenkin sotilastiedustelussa toimeksiannot. Sotilastiedustelulain mukaan TP-Utva käsittelee valmistelevasti sotilastiedustelun kohteita koskevat painopisteet ja sotilastiedustelulain mukaan sotilastiedustelun kohteista hankittavia tietoja koskevia tietopyyntöjä voi antaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ylin valtiojohto, jonka tiedonsaantitarpeita sotilastiedustelu palvelee. Myös siviilitiedustelun painopisteitä käsitellään vuosittain valmistelevasti TP-Utvassa.

Yhtenä oikeuskanslerin tehtävänä tiedustelutoiminnan valvojana on lisäksi ollut tiedustelutoimintaan sovellettavan lainsäädännön valvonta yleisesti. Selostan mainittua tiedustelutoimintaan liittyvää oikeuskanslerin säädösvalvontaa tarkemmin jäljempänä käsitellessäni tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomusta.

Oikeuskanslerille osoitetuissa kanteluissa esitetään hyvin harvoin tiedustelutoimintaan liittyviä väitteitä ylipäätään. Kantelumenettelyssä tai muutoinkaan oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei kertomusvuonna ole tullut esille tiedustelutoiminnan valvonnan kannalta merkityksellisiä havaintoja.

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 2023. Esitän kuitenkin alla joitakin yleisiä huomioita kertomuksesta ja siinä kuvatusta tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Kertomuksessa tuodaan aiempien vuosien tapaan esille tietoja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta kertomusvuodelta 2023. Toiminnan osalta pidän myönteisenä, että kertomuksesta välittyvän kuvan mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama niin ennakollinen, reaaliaikainen kuin jälkikäteinen valvonta on edelleen jatkunut intensiivisenä ja kattavana. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnosta on edellisten vuosien tapaan osallistuttu kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeviin istuntoihin. Lisäksi on tehty muun ohella lukuisia valvontakäyntejä, jotka ovat liittyneet tiedustelumenetelmien käyttöä

koskeneisiin lupavaatimuksiin ja päätöksiin sekä tiedustelun suojaamista koskeneisiin päätöksiin.

Kertomuksen mukaan kertomusvuonna ei edellisten vuosien tapaan ole ilmennyt aihetta kantelun tekemiselle Helsingin käräjäoikeuden päätöksistä, tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan määräyksen antamiselle, suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen menettelyä koskevan asian esitutkintaan ilmoittamiselle taikka suojelupoliisille tai sotilastiedusteluviranomaiselle huomautuksen antamiselle.

Merkille pantavaa on, että tiedusteluvalvontavaltuutettu sen sijaan saattoi valvottaviensa tietoon laintulkintakysymyksiä koskevat näkemyksensä kahdessa asiassa, jotka liittyivät osin ennakolliseen ja osin reaaliaikaiseen laillisuusvalvontaan. Lisätietona kertomuksessa todetaan, että yhden asian kertomusvuonna käynnistetty alustava laillisuusvalvonnallinen selvittäminen johti vuoden 2024 puolella asiakokonaisuuden esitutkintaan ilmoittamiseen. Mainitut seikat ilmentävät nähdäkseni osaltaan tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan toimivuutta ja tärkeyttä.

Kertomuksen muissa osioissa tuodaan muun ohella esille havaintoja ja huomioita siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevasta lainsäädännöstä sekä sen soveltamisesta. Kertomuksessa mainitaan esimerkiksi, että suojelupoliisin tiedonvaihtoa koskevia säännösehdotuksia sisältyy valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä valmisteltuun luonnokseen hallituksen esitykseksi tietojenvaihdon tehostamista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa sekä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskeviksi laeiksi. Kertomuksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu on antanut lausunnon oikeuskanslerin muistiosta, joka koskee työryhmässä valmistellun luonnoksen pohjalta jatkovalmisteltua luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Selvennän tässä yhteydessä, että kyseinen muistio liittyy oikeuskanslerin säädösvalvontaan olennaisena osana kuuluvaan säädösehdotusten ennakolliseen valvontaan.

Korostan, että salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa oikeuskanslerin säädösvalvontaa on pidettävä tärkeänä muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta. Kuten olen tiedusteluvalvontavaliokunnalle aiemmin antamissani lausunnoissa todennut, oikeuskansleri on vakiintuneesti valvonut lakien ja asetusten laillisuutta niiden valmisteluvaiheessa antamalla lausuntoja säädösehdotuksista, 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.

Kertomuksessa mainittu oikeuskanslerin muistio liittyy siis oikeuskanslerinvirastossa suoritettuun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamista ja siihen liittyviä lakeja koskevan hallituksen esitysluonnoksen ennakkotarkastukseen. Asiassa sittemmin annetussa hallituksen esityksessä (HE 157/2024 vp., s. 49-50) selostetaan lähemmin asiaan liittynyttä ennakkotarkastusmenettelyä.

Kertomuksessa tuodaan lisäksi muun ohella esille, että sisäministeriö on 21.12.2023 asettanut hankkeen valmistelemaan ehdotukset siviilitiedustelulainsäädännön ja suojelupoliisin tiedonvaihtoa koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi. Olen 30.7.2024 antanut sisäministeriölle lausunnon (OKV/1836/21/2024) asiaan liittyvästä luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Luonnos koskee niin sanottua palomuurisääntelyä, jolla säädellään sitä, missä tilanteissa suojelupoliisi voi luovuttaa tietoja muille viranomaisille. Olen lausunnossani todennut ehdotetuilla muutoksilla olevan osittain sääntelyä täsmentävä ja tulkintaa selkeyttävä tavoite, mitä voidaan pitää hyvin kannatettavana. Toisaalta olen esittänyt useita asiaan liittyviä huomioita korostaen, että esitysluonnos koskee perusoikeusherkkää sääntelykontekstiä, jota on arvioitava perusoikeusien rajoitusedellytysten valossa. Olen lisäksi todennut ehdotettuun sääntelyyn sisältyvän yksityiskohtia, joiden osalta ainakin vaatimukset täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta jäävät toteutumatta, eikä arviota rajoitusten hyväksyttävyydestä ja rajoitusten suhteellisuudesta voi luonnoksen perusteella tehdä ja jatkovalmistelussa esitystä on täydennettävä.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti