



Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta

K 15/2023 vp

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2022

Valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista ainoastaan eduskunnan oikeusasiamiehen antamassa lausunnossa esitetään kritiikkiä toimintaani ja toiminnastani antamani vuosikertomusta kohtaan. Esitän seuraavassa vastineeni oikeusasiamiehen esittämään kritiikkiin ja lisäksi eräitä ennakkotietoja toiminnastani vuonna 2023:

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan ennakkollinen, reaaliaikainen ja jälkikäteinen laillisuusvalvonta

Eduskunnan oikeusasiamies:

Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt ennakkollisessa laillisuusvalvonnassa esitettyjen oikeudellisten kannanottojen ongelmiin huomiota jo tiedusteluvalvontavaltuutetun ensimmäisestä kertomuksesta tiedusteluvalvontavaliokunnalle antamassaan lausunnossa. Oikeusasiamies totesi tuolloin muun muassa seuraavaa. Valvojalta edellytettävän riippumattomuuden johdosta valvoja ei oikeusasiamiehen mielestä voi osallistua etukäteiseen operatiivisen toiminnan ohjeistamiseen tai siinä neuvomiseen. Myös lausuntojen antamiseen yleisistä laintulkintakysymyksistä on oikeusasiamiehen toimintakäytännössä suhtauduttu hyvin pidättyvästi. Valvojan etukäteinen kannanotto murentaa jälkikäteisen laillisuusvalvonnan riippumattomuuden ja objektiivisuuden uskottavuuden. Tätä ongelmaa ei poista se kertomuksessa esitetty näkemys, että tiedusteluvalvontavaltuutettu ei ole sidottu aiemmin tekemiinsä arvioihin, jos jälkikäteisen valvonnan yhteydessä tulee tietoon uusia asiaan vaikuttavia seikkoja. Viranomaisen toimintaan liittyvien oikeudellisten tulkintojen tekeminen kuuluu viranomaiselle, ja sen vastuulle, eikä valvojalle.

Vastine:

Vertailen seuraavassa ylimpien laillisuusvalvojien ja niin kutsuttujen erityisvaltuutettujen tehtäviä ja toimivaltuuksia taustaksi laillisuusvalvonnan eri muotojen ja keinojen käsittelylle.

Laillisuusvalvonnan muotoja ovat lainvastaisuuksia ennaltaehkäisevä ennakkollinen valvonta, lainvastaisuuksia estävä reaaliaikainen valvonta ja lainvastaisuuksiin puuttuva jälkikäteinen valvonta. Ennakollisella laillisuusvalvonnalla ei tarkoiteta tässä eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa mainittua yksittäisiä tapauksia koskevaa operatiivisen toiminnan ohjeistamista tai siinä neuvomista, vaan yleisellä tasolla tapahtuvaa



valvontaa, jolla voidaan esimerkiksi tukea lainsäädännön tulkintaa oikeudellisia käsitteitä analysoimalla ja oikeudellisia käsitteitä ja oikeusnormeja systematisoimalla ja jonka yhteydessä voidaan tarkastaa esimerkiksi valvonnan kohteena olevan toiminnan organisoinnin ja ohjeistuksen kaltaisia rakenteellisia seikkoja. Reaaliaikainen vielä käynnissä olevaan toimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta ja jälkikäteinen jo päättyneeseen toimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta koskevat puolestaan yksittäisiä tapauksia. Toisaalta ennakollinen laillisuusvalvonta sekä toisaalta reaaliaikainen ja jälkikäteinen laillisuusvalvonta eivät ole ristiriidassa keskenään, vaan ne voivat päinvastoin tukea toisiaan. Reaaliaikaisen tai jälkikäteisen valvonnan yhteydessä tehtyjen valvontahavaintojen johdosta esitettävillä moittivilla tai ohjaavilla käsityksillä on myös uusia lainvastaisuuksia ennaltaehkäisevää vaikutusta. Yksittäisiä tapauksia koskevat valvontahavainnot voivat antaa lisäksi aiheen tehdä aloitteita säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi. Reaaliaikaisen tai jälkikäteisen valvonnan yhteydessä tehtyjen valvontahavaintojen johdosta voidaan käynnistää myös kokonaisvaltaista ennakollista valvontaa tukevia laaja-alaisia teematarkastuksia.

Ylimpien laillisuusvalvojien perinteisessä viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvontatehtävässä painottuu jälkikäteinen valvonta. Oikeuskanslerin erityistehtäviin kuuluva tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuuden valvonta on kuitenkin käytännössä pääosin reaaliaikaista ja tähän liittyy myös oikeuskanslerin tehtävänä oleva oikeudellisia kysymyksiä koskevien tietojen ja lausuntojen antaminen tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Mainittu tietojen ja lausuntojen antaminen poikkeaa muillekin tahoille tyypillisestä lainsäädäntöhankkeita koskevien lausuntojen antamisesta.

Erityisvaltuutetuista yhdenvertaisuusvaltuutetulla, tasa-arvovaltuutetulla, tietosuojavaltuutetulla ja tiedusteluvalvontavaltuutetulla on sekä perinteinen lainsäädännön noudattamisen valvontatehtävä että modernimpi oikeuksien toteutumisen edistämistehtävä. Oikeuksien toteutumisen edistämistehtävä liittyy lainvastaisuuksien ennaltaehkäisemiseen. Tiedusteluvalvontavaltuutetun osalta lainsäädännön noudattamisen valvonta tarkoittaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan lainmukaisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien siviili- ja sotilastiedustelutoiminnassa toteutumisen valvontaa (laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 7 § 1 ja 2 kohta) sekä oikeuksien toteutumisen edistäminen oikeusturvan toteutumisen ja siihen liittyvien hyvien käytäntöjen edistämistä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnassa (laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 7 § 3 kohta). Lainvastaisuuksien ennaltaehkäisemiseen voi liittyä myös tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin kuuluva lainsäädännön toimivuuden seuraaminen ja arvioiminen sekä tarpeelliseksi katsomiensa kehittämis ehdotusten tekeminen (laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 7 § 4 kohta). Lapsiasiavaltuutetulla ja vanhusiasiavaltuutetulla on pelkkä oikeuksien toteutumisen edistämistehtävä.

Jälkikäteisen laillisuusvalvonnan keinoja ovat kanteluiden ja omien aloitteiden käsitteleminen sekä tarkastusten tekeminen. Kuten edellä on todettu, jälkikäteisen laillisuusvalvonnan yhteydessä tehtyjen valvontahavaintojen johdosta esitettävillä moittivilla tai ohjaavilla käsityksillä on



myös lainvastaisuuksia ennaltaehkäisevää vaikutusta, mutta yksittäisiin tapauksiin liittyvänä jälkikäteisen valvonnan kattavuus on tässä suhteessa rajallinen. Sekä valvottavan toiminnan kohdehenkilöiden että valvottavaa toimintaa harjoittavien virkamiesten oikeusturvan kannalta on myös parempi, jos lainvastaisuuksiin jälkikäteen puuttumisen sijasta ne kyetään estämään tai ennaltaehkäisemään. Jos ja kun yksittäisiin tapauksiin puuttuvan jälkikäteisen laillisuusvalvonnan yhteydessä voidaan valvottaville antaa myös uusia lainvastaisuuksia ennaltaehkäisevää ohjausta vastaisen varalle, samankaltaisen ohjauksen antamisen tulee mielestäni olla mahdollista myös ennen lainvastaisuuksien toteutumista.

Vuosikertomuksessani esittämäni toteamus siitä, että tiedusteluvalvontavaltuutettu ei ole sidottu aiemmin tekemiinsä arvioihin, jos jälkikäteisen valvonnan yhteydessä tulee tietoon uusia asiaan vaikuttavia seikkoja, ei koskenut ennakkollisen vaan reaaliaikaisen valvonnan yhteydessä tehtäviä arvioita. Ennakollisen valvonnan yhteydessä tehtävät yleisen tason arviot eivät ole yksittäisiin tapauksiin liittyvistä seikoista riippuvaisia. Reaaliaikaiseen valvontaan liittyvien valvontakäyntien ja tuomioistuinkäsittelyihin osallistumisten yhteydessä tiedusteluvalvontavaltuutettu joutuu sen sijaan väistämättä arvioimaan tietoonsa saatettujen tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien päätösten ja lupavaatimusten lainmukaisuutta. Arviointia ei voida tällöin jättää mahdollisesti pitkälläkin viiveellä jälkikäteen tapahtuvaksi.

Kun tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan kohteina ovat vain Suojelupoliisi ja sotilastiedusteluviranomaiset ja kun Suojelupoliisi ja sotilastiedusteluviranomaiset ovat velvolliset ilmoittamaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle reaaliaikaisesti kaikista tiedustelumenetelmien käyttöä koskevista päätöksistään ja lupavaatimuksistaan ja tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus osallistua tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien lupa-asioiden tuomioistuinkäsittelyihin, tiedusteluvalvontavaltuutetulle muodostuu ylimpiin laillisuusvalvojiin ja muihin erityisvaltuutettuihin verrattuna poikkeuksellisen tarkka kuva valvomastaan toiminnasta. Tämä mahdollistaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan kattavan yksittäisiä tapauksia koskevan reaaliaikaisen laillisuusvalvonnan ja myös siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan kokonaisvaltaisen lainvastaisuuksia yleisellä tasolla ennaltaehkäisevän ennakkollisen laillisuusvalvonnan sekä valvontatoiminnan näihin valvonnan muotoihin painottamisen. Tilanne, jossa tiedusteluvalvontavaltuutettu pystyi aloittamaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan ennakkollisen ja reaaliaikaisen laillisuusvalvonnan heti kokonaan uusien tiedustelulakien voimaantuloajankohdasta lähtien, on ollut myös ajoitukselliselta kannalta ihanteellinen. Oma valvontatoiminnan strateginen linjaukseni on ollut, että tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä olevien laillisuusvalvonnan muotojen ja keinojen laajaa valikoimaa on perusteltua hyödyntää niin pitkälle kuin se on tiedusteluvalvontavaltuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaarantamatta mahdollista. Omien havaintojeni mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollisuudet harjoittaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan kattavaa reaaliaikaista ja kokonaisvaltaista ennakkollista laillisuusvalvontaa vaikuttavat olevan myös kansainvälisesti vertailtuina varsin poikkeukselliset.



Eduskunnan oikeusasiamies:

Valvonta on siis ollut kattavaa ja intensiivistä, mikä on sinänsä erinomainen asia. Eduskunnan oikeusasiamies on jo aikaisemmissa tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksista antamissaan lausunnoissa kuitenkin oudoksunut sitä, että näin intensiivinen valvonta ei ollut johtanut tiedusteluviranomaiseen kohdistuviin tai muihinkaan tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Oikeusasiamiehen on vaikea tulla muuhun kuin siihen johtopäätökseen, että tiedustelutoimintaan liittyviin tulkinnallisiin kysymyksiin on etukäteen saatu tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanotto, jolloin jälkikäteisiin laillisuusvalvontatoimenpiteisiin ei enää ole aihetta. Jos näin on, oikeusasiamies pitää sitä hyvin ongelmallisena. Ensinnäkin, tällainen toimintatapa vie tiedusteluvalvontavaltuutetulta mahdollisuuden objektiiviseen ja uskottavaan jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan. Toiseksi, sanotunlainen menettely hämärtää viranomaisen oman virkavastuun menettelystään. Jos konkreettisia tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa säädettyjä toimenpiteitä ei ole lainkaan, se voi asettaa kyseenalaiseksi valvonnan uskottavuuden, mikä puolestaan voi heikentää luottamusta myös valvonnanalaiseen toimintaan. Kiinteä valvontasuhde voi johtaa siihen, että tiedusteluvalvontavaltuutetun havainnot, joissa olisi aihetta tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain mukaisiin toimenpiteisiin, hoidetaan epävirallisesti konsultaatioina. Läheinen valvontasuhde voi mahdollisesti johtaa myös siihen, että valvoja ei halua herättää epäilyksiä valvottavan toiminnan laillisuutta kohtaan. Oikeusasiamiehen mielestä ulkoisessa laillisuusvalvonnassa ei saisi ajautua tällaiseen tilanteeseen. Laissa säädetty tiedusteluvalvontavaltuutetun toimenpiteet, myös lievät toimenpiteet, on tarkoitettu käytettäväksi.

Vastine:

Ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan liittyy niiden mahdollisuus määrätä laillisuusvalvonnallisia seuraamuksia. Tällaisia ovat syytteen nostaminen, huomautuksen vastaisen varalle antaminen, moittivan tai ohjaavan käsityksen esittäminen ja tapahtuneen virheen oikaisemista tai epäkohdan korjaamista koskevan esityksen tekeminen. Moittiva käsitys koskee lainvastaiseksi arvioitua toimintaa ja ohjaava käsitys liittyy toiminnan lainmukaisuuden yleisempään arvioimiseen.

Erityisvaltuutetuille on säädetty niiden oikeuksien toteutumisen edistämistehtäviin liittyviä nimenomaisia aloitteiden tekemistä sekä lausuntojen, neuvojen, suositusten ja ohjeiden antamista koskevia toimivaltuuksia. Tietosuoja-valtuutetun osalta on säädetty ohjauksen antamisesta erityisen ennakkokuulemismenettelyn yhteydessä.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan reaaliaikaiseen laillisuusvalvontaan liittyy tiedusteluvalvontavaltuutetun oikeus määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Toimivaltuutta koskevan tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain säännöksen perusteluissa todetaan, että toimivaltuus on viimesijainen laillisuusvalvonnan keino ja että tiedusteluvalvontavaltuutetun on pyrittävä ensisijaisesti muiden käytettävissään olevien toimenpiteiden avulla siihen, että lainvastaista menettelyä ei jatketa tai uusia.



Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamaan tutkimispyyntöjen ja kante-
luiden käsittelemiseen sekä tarkastusten tekemiseen perustuvaan siviili-
ja sotilastiedustelutoiminnan jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan liittyy tie-
dusteluvalvontavaltuutetun oikeus määrätä laillisuusvalvonnallisia seu-
raamuksia. Osin samankaltaisesti kuin ylimpien laillisuusvalvojien osalta,
tällaisia ovat asian esitutkintaan ilmoittaminen, huomautuksen vastaisen
varalle antaminen sekä käsityksen lainmukaisesta menettelystä valvotta-
van tietoon saattaminen ja valvottavan huomion kiinnittäminen lain tai hy-
vän hallintotavan mukaiseen menettelyyn taikka perus- ja ihmisoikeuk-
sien toteutumista edistäviin näkökohtiin (moittivan tai ohjaavan käsityk-
sen esittäminen). Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain hu-
omautusta koskevan säännöksen perusteluissa todetaan, että huomau-
tuksen antaminen on ensisijainen toimenpide asian esitutkintaan ilmoit-
tamiseen verrattuna ja että käsityksen esittäminen on puolestaan ensisi-
jainen toimenpide huomautuksen antamiseen nähden. Varsinkaan moit-
teen sisältävän laillisuusvalvonnallisen seuraamuksen määrittämisen pe-
rusteena ei voi luonnollisestikaan olla pelkkä epäily valvottavan toimin-
nan laillisuutta kohtaan, vaan tällaisen seuraamuksen määrittämisen on
perustuttava toiminnan todettuun lainvastaisuuteen.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun osalta tämän toimivaltuutta esittää moitti-
via tai ohjaavia käsityksiä voidaan käyttää sekä tiedusteluvalvontavaltuu-
tetun harjoittaman jälkikäteisen että tämän harjoittaman reaaliaikaisen
yksittäistapauksia koskevan laillisuusvalvonnan yhteydessä. Lisäksi tie-
dusteluvalvontavaltuutetun yleisellä tasolla tapahtuvan ennakkollisen lail-
lisuusvalvonnan yhteydessä esittämä näkemys voi sisältää sellaisia tie-
dusteluvalvontavaltuutetun tekemiä laintulkintoja ja esittämiä laintulkinta-
ohjeita, joihin viitataan tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain
muuta toimenpiteitä koskevan säännöksen perusteluissa. Käsitysten ja
näkemysten esittämisen yhteydessä on myös mahdollista yhdistellä eri-
laisia ennakkollisen, reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan elementtejä.
Kuten edellä on todettu, reaaliaikaisen tai jälkikäteisen valvonnan yhtey-
dessä tehdyt valvontahavainnot voivat esimerkiksi antaa aiheen teema-
tarkastuksen käynnistämiseksi. Teematarkastuksen johtopäätöksinä esi-
tettävät näkemykset voivat tällöin olla alkuperäisiä valvontahavaintoja
laaja-alaisempia.

Myös yhdenvertaisuusvaltuutetulla, tasa-arvovaltuutetulla ja tietosuoja-
valtuutetulla on toimivaltuuksia, joita voidaan käyttää osin ennakkollisen,
osin reaaliaikaisen ja osin jälkikäteisen laillisuusvalvonnan tarkoituk-
sessa.

En pidä ongelmallisena vaan pikemminkin toivottavana sellaista tilan-
netta, jossa laillisuusvalvonnan muotojen ja keinojen laajan valikoiman
käyttämiseen perustuvalla siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan kokonais-
valtaisella ennakkollisella laillisuusvalvonnalla ja kattavalla reaaliaikaisella
laillisuusvalvonnalla onnistutaan minimoimaan jälkikäteisten laillisuusval-
vonnallisten seuraamusten määrittämisen tarve.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamassa valvonnassa käytetään
varsinaisten laillisuusvalvonnallisten seuraamusten määrittämisestä use-



ammin muita laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä. Tällaisiin toimenpiteisiin kuuluu muun muassa edellä kuvatun kaltaiseen ennakolliseen laillisuusvalvontaan liittyvä yleisen tason laintulkintakysymyksiä koskeva mielipiteidenvaihto esimerkiksi erilaisten perehtymiskäyntien ja koulutus-tilaisuuksien yhteydessä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamassa valvonnassa esitetään mahdollisiin lainvastaisuuksiin liittyviä selvityspyyntöjä useammin matalalla kynnyksellä nopeaa vastaamista edellyttäviä tietopyyntöjä. Lisätietojen pyytämisen syynä ei tällöin ole yleensä epäily menettelyn lainvastaisuudesta, vaan pyrkimys varmistaa tiedustelumenetelmien käytön edellytysten olemassaolo sekä kehittää tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien päätösten ja lupavaatimusten ja tiedustelumenetelmien käytöstä laadittavien pöytäkirjojen sisältöä niitä koskevia huomioita esittämällä. Lisätietoja voidaan pyytää valvontakäyntien ja tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien lupa-asioiden tuomioistuinkäsittelyihin osallistumisten yhteydessä sekä tarvittaessa esimerkiksi mediassa esiin nousseisiin tapauksiin liittyenkin. Tuomioistuinkäsittelyihin osallistumisten yhteydessä voidaan esittää lisäksi näkemyksiä siitä, millaisia oikeudellisia näkökohtia käsiteltävänä olevaan asiaan tiedusteluvalvontavaltuutetun mielestä liittyy.

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan salassapito

Eduskunnan oikeusasiamies:

Kertomus on rakenteeltaan ja aiheiltaan samantyylinen kuin aiemmat kertomukset samoine hyvine ja huonoine puolineen. Valitettavana on edelleen pidettävä sitä, että tiedot tiedusteluvalvontavaltuutetun varsinaisista valvontahavainnoista ja valvonnan konkreettisesta toimittamisesta jäävät varsin vähäisiksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan tietoja olisi salassapitovelvoitteet huomioon ottaenkin annettavissa enemmän. Oikeusasiamiehen mielestä kertomuksesta ei edelleenkään saa selkeää ja informatiivista yleiskuvaa tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta kuten tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain esitöiden mukaan on tarkoitettu. On totta, että tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvontahavaintojen julkistamisella ei ole samanlaista toimintaa yleisemmin ohjaavaa merkitystä kuin esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien kannanotoilla, koska tiedusteluvalvontavaltuutetulla on vain kaksi valvottavaa tahoja. Sen sijaan oikeusasiamies on eri mieltä siitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvontahavainnoilla ei olisi yleisön tiedonsaantia palvelevaa merkitystä. Oikeusasiamies perustelee tätä seuraavasti. Demokraattisessa yhteiskunnassa – oikeusvaltiossa – ei saa olla kontrolloimatonta julkista valtaa. Vakiintuneen käsityksen mukaan se, että toiminta on valvottua, lisää luottamusta eli legitimoii valvonnan alaista toimintaa. Kun tiedusteluviranomaisten toiminta on äärimmäisen salaista, tietoon valvontatoimenpiteistä (sitä, että salassa pidettävää tietoa ei paljasteta) liittyy erittäin suuri julkinen intressi. Pelkästään yleisellä tasolla esitettyjä tulkintatilanteita on vaikea hahmottaa ilman konkreettisia esimerkkejä, joita ilmeisesti salassapitosyistä ei ole haluttu esittää.

Vastine:

Siviili- ja sotilastiedustelutoimintaan liittyvät laaja-alaiset salassapitovelvoitteet koskevat myös tiedusteluvalvontavaltuutettua. Kyse ei siis ole tiedusteluvalvontavaltuutetun halukkuudesta tai haluttomuudesta julkaista



konkreettisia valvontahavaintojaan. Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten turvallisuusluokittelujen tietojen osalta tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole toimivaltaa arvioida tietojen julkisuusasteetta (ks. julkisuuslaki 15 § 3 momentti). Tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien lupa-asioiden tuomioistuinkäsittelyjä koskevien tietojen ja tuomioistuin-käsittelyihin liittyvien oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuusasteesta päättää tuomioistuin (ks. laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa 5 § 2 momentti ja 16 § 4 momentti). Tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedusteluvalvontavaliokunnalle antamien tietojen julkisuusasteesta päättää tiedusteluvalvontavaliokunta (ks. eduskunnan työjärjestys 43 b §).

Olen pyrkinyt vuosikertomuksissani ja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon verkkosivuilla julkaistuissa kolumneissani käsittelemään tiedustelulainsäädännön mahdollisia tai toteutuneita tulkintatilanteita sellaisella yleisyytasolla, jonka salassapitonäkökohdat mahdollistavat. Tällainen tulkintatilanteiden käsittely on myös osa lainvastaisuuksia yleisellä tasolla ennaltaehkäisevää siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan ennakollista laillisuusvalvontaa. Suojelupoliisilta ja sotilastiedusteluviranomaisilta sekä niitä hallinnollisesti ohjaavilta ja valvovalta ministeriöiltä saamani palautteen perusteella vuosikertomuksiani ja kolumnejani on pidetty tässä suhteessa hyödyllisinä. Julkisempi keskustelu esiin nostamistani tiedustelulainsäädännön tulkintatilanteista on sen sijaan jäänyt varsin vähäiseksi.

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laaja-alaisen salassapidettävyyden vuoksi sen legitimeettiä joudutaan ylläpitämään osin välillisesti erityisten valvontajärjestelyjen kautta. Tämä oli käsittääkseni yksi keskeinen syy sille, että siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa valvomaan perustettiin kaksi erityistä valvontaelintä: tiedusteluvalvontavaliokunta siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten sekä tiedusteluvalvontavaltuutettu siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten.

Eduskunnan oikeusasiamies:

Eduskunnan oikeusasiamies on viimevuotisesta tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta tiedusteluvalvontavaliokunnalle antamassaan lausunnossa tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain esitöihin viitaten todennut lainsäätäjän tarkoituksen olleen, että kertomuksessa olisi julkinen ja salassa pidettävä osa. Salaisessa osassa, joka toimitettaisiin ainakin tiedusteluvalvontavaliokunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedustelutoiminnasta vastaaville ministeriöille (sisä- ja puolustusministeriöille), olisi mahdollista esittää tarkempaa tietoa tiedustelutoiminnasta. Tällaista olisi muun muassa merkitykselliseksi arvioitu tieto esimerkiksi tiedustelutoiminnan painopisteiden arvioimiseksi tiedusteluvalvontavaliokunnassa, oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamisessa tai ministeriöiden tiedusteluviranomaisiin kohdistuvan ohjauksen kannalta. Kun edellä kuvattua rakennetta kertomuksessa ei ole, jää tarkemmat tiedot esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontahavainnoista saamatta.

Vastine:

Eduskunnalle annettavassa ja sen täysistunnossa käsiteltävässä tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksessa itsessään ei käsittääkseni voi olla salassa pidettävää osaa.



Muun muassa siviili- ja sotilastiedustelun painopisteitä koskeva siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan ohjaus ja seuranta sekä siihen liittyvä siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa parlamentaarisesti valvovan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja Suojelupoliisia ja sotilastiedusteluviranomaisia hallinnollisesti ohjaavien ja valvovien ministeriöiden tiedonsaanti on sinällään siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta erillinen prosessinsa (ks. laki sotilastiedustelusta 2 luku sotilastiedustelun osalta ja eduskunnan työjärjestys 31 b § 2 momentti 2 kohta). Siviili- ja sotilastiedustelun painopisteiden asettamiseen liittyvä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan strategisen tason laillisuusvalvonta kuuluu oikeuskanslerin tehtäviin.

Sisä- ja puolustusministeriöiden tiedusteluvalvontavaliokunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain antamien siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevien kertomusten liitteinä olevat Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevat selvitykset sisältävät varsin yksityiskohtaisia tietoja muun muassa siviili- ja sotilastiedustelun kohteiden osalta (ks. valtioneuvoston asetus siviilitiedustelusta 24 § sekä puolustusministeriön asetus sotilastiedustelun valvonnasta puolustushallinnossa ja valvonnasta annettavista kertomuksista 2 §).

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaanti tiedusteluvalvontavaltuutetulta perustuu paitsi tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin kuuluvaan tiedusteluvalvontavaltuutetun säännönmukaisten vuosikertomusten ja mahdollisten erillisten kertomusten valmistelemaan käsittelemiseen (eduskunnan työjärjestys 31 b § 2 momentti 4 kohta) myös tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeuteen saada tiedusteluvalvontavaltuutetulta selvityksiä (laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 4 §) ja tiedusteluvalvontavaltuutetun velvollisuuteen saattaa merkittävät valvontahavaintonsa tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi (laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 18 § 2 momentti ja eduskunnan työjärjestys 31 b § 2 momentti 5 kohta). Tiedusteluvalvontavaliokunta voi myös kuulla tiedusteluvalvontavaltuutettua tämän kertomusten käsittelyyn liittyvien tai muiden kuulemis-tilaisuuksien yhteydessä.

Tiedusteluvalvontavaliokunta ja tiedusteluvalvontavaltuutettu rikostorjunnan valvojina

Eduskunnan oikeusasiamies:

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitykseen sisältyy muun ohella ehdotus siitä, että tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta ulotettaisiin sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämiseen ja paljastamiseen. Oikeusasiamies on tästä samaa mieltä, mutta oikeusasiamiehen mielestä valvonta olisi perusteltua ulottaa myös muuhun Puolustusvoimien salaiseen tiedonhankintaan. Tiedustelun ja rikostorjunnan rajapinnan ylittävän tiedon ja palomuurisääntelyn noudattamisen valvonnan vuoksi kaiken Puolustusvoimien salaisen tiedonhankin-



nan valvonta olisi syytä saattaa tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan piiriin. Esimerkiksi muun poliisin kuin Suojelupoliisin kohdalla samanlaista tarvetta ei ole tiedustelutoimivaltuuksien puuttumisen vuoksi.

Vastine:

Kun Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten (Pääesikunnan oikeudellinen osasto ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäviin kuuluva siviili- ja sotilastiedustelu sekä Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviin kuuluva kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista tukeva rikostiedustelu voivat olla saman kansallisen turvallisuuden suojaamista tukevien tiedonhankintatehtävien ajallisen jatkumon osia ja kun Suojelupoliisin harjoittama kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista tukeva rikostiedustelu kuuluu jo nykyisellään tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan piiriin, olisi näkemykseni mukaan johdonmukaista, että myös sotilastiedusteluviranomaisten harjoittama kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista tukeva rikostiedustelu kuuluisi eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisesti tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan piiriin. Muutos ei aiheuttaisi tiedusteluvalvontavaltuutetulle merkittävää lisäresurssien tarvetta.

Käsittääkseni keskeisinä syinä siviili- ja sotilastiedustelun valvonnan rikostiedustelun valvonnasta poikkeavien erityisjärjestelyjen luomiselle olivat siviili- ja sotilastiedustelun kohteena olevan toiminnan ja kohteena olevien toimijoiden rikostiedustelua väljempi määrittely sekä edellä mainittu siviili- ja sotilastiedustelun rikostiedustelua laaja-alaisempi salassapito. Erityisten valvontajärjestelyjen tarkoituksena on varmistaa, että siviili- ja sotilastiedustelua kohdistetaan ainoastaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Erityisten valvontajärjestelyjen ulottamista myös Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten harjoittamaan rikostiedusteluun voidaan perustella erityisellä tarpeella valvoa siviili- ja sotilastiedustelun sekä rikostiedustelun välistä rajapintaa siltä osin kuin toisaalta siviili- ja sotilastiedustelu sekä toisaalta rikostiedustelu kuuluvat samojen viranomaisten tehtäviin ja toimivaltaan.

Jos tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan piiri laajennettaisiin eduskunnan oikeusasiamiehen ehdottamalla tavalla kattamaan myös muiden sotilasviranomaisten kuin sotilastiedusteluviranomaisten salainen tiedonhankinta (salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi sekä salaisten pakkokeinojen käyttäminen rikosten selvittämiseksi), olisi vastaava laajennus johdonmukaista tehdä myös muiden poliisiyksiköiden kuin Suojelupoliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen osalta. Varsinkin jälkimmäinen laajennus aiheuttaisi tiedusteluvalvontavaltuutetulle merkittävän lisävoimavarojen tarpeen, eikä tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan piiriin laajentaminen muihin sotilasviranomaisiin kuin sotilastiedusteluviranomaisiin sekä mahdollisesti myös muihin poliisiyksiköihin kuin Suojelupoliisiin, Tulliin ja Rajavartiolaitokseen olisi riittävästi resursoitunakaan näkemykseni mukaan perusteltua tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman valvonnan tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kannalta. Valvonnan piiriin



laajentaminen voisi häiritä tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollisuutta keskittyä alkuperäiseen ydintehtäväänsä eli siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käytön kattavaan reaaliaikaiseen valvontaan.

Toisaalta Pääesikunnan (sen oikeudellisen osaston) sotilasrikosten estämis-, paljastamis-, selvittämis- ja syyteharkintaan saattamistehtävä ja siihen liittyvät toimivaltuudet sekä toisaalta Pääesikunnan (sen tiedusteluosaston) sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä ja siihen liittyvät toimivaltuudet olisi käsittääkseni tarkoitus eriyttää organisatorisesti toisistaan, vaikkei tämä eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvistä säännösehdotuksista itsestään kovin selkeästi ilmenekään. Tällöin Pääesikunnan tiedusteluosaston rooli muistuttaa Suojelupoliisin roolia ja Pääesikunnan oikeudellisen osaston rooli muiden poliisiyksiköiden kuin Suojelupoliisin roolia: Pääesikunnan tiedusteluosastolla on sotilastiedustelutehtävä ja siihen liittyvät tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat toimivaltuudet sekä sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä ja siihen liittyvät salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevat toimivaltuudet, mutta ei sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten selvittämis- ja syyteharkintaan saattamistehtävää ja siihen liittyviä salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevia toimivaltuuksia. Pääesikunnan oikeudellisella osastolla olisi sotilasrikosten estämis- ja paljastamistehtävä ja siihen liittyvät salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevat toimivaltuudet sekä sotilasrikosten selvittämis- ja syyteharkintaan saattamistehtävä ja siihen liittyvät salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevat toimivaltuudet, mutta ei sotilastiedustelutehtävää ja siihen liittyviä tiedustelumenetelmien käyttöä koskevia toimivaltuuksia. Pääesikunnan tiedusteluosastolla ei ole sotilasrikosten estämis- ja paljastamistehtävää ja siihen liittyviä salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevia toimivaltuuksia tai sotilasrikosten selvittämis- ja syyteharkintaan saattamistehtävää ja siihen liittyviä salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevia toimivaltuuksia. Pääesikunnan oikeudellisella osastolla ei ole sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämis- ja paljastamistehtävää ja siihen liittyviä salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevia toimivaltuuksia tai sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten selvittämis- ja syyteharkintaan saattamistehtävää ja siihen liittyviä salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevia toimivaltuuksia. Pääesikunnan oikeudellisen osaston nykyiseen sotilasrikosten selvittämis- ja syyteharkintaan saattamistehtävään liittyvän salaisten pakkokeinojen käytön tai ehdotettuun sotilasrikosten estämis- ja paljastamistehtävään liittyvän salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yhteydessä ei näin ollen ajankohtaistu eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa mainittu kysymys (sotilas)tiedustelun ja rikostorjunnan rajapinnan ylittävän tiedon ja palomuurisääntelyn noudattamisen valvonnasta.



Ennakkotietoja vuodesta 2023

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnosta tehtiin vuonna 2023 Suojelupoliisiin ja sotilastiedusteluviranomaisiin 171 tiedustelumenetelmien käyttöä koskeneisiin lupavaati-muksiin ja päätöksiin sekä tiedustelun suojaamista koskeneisiin päätöksiin liittynyttä valvontakäyntiä (vuonna 2022 154), joiden yhteydessä tarkastettiin kaikki tiedustelu-menetelmien käyttöä ja tiedustelun suojaamista koskeneet päätökset. Tiedusteluval-vontavaltuutetun toiminnosta osallistuttiin vuonna 2023 kaikkiin Helsingin käräjäoikeu-den tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin (samoin vuonna 2022).

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle saapui vuonna 2023 11 tutkimispyyntöä ja yksi kantelu (vuonna 2022 7 tutkimispyyntöä ja 0 kantelua).

Yksittäisten tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien päätösten kattavan reaaliaikai-sen laillisuusvalvonnan lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto käynnisti vuonna 2023 eräitä laaja-alaisempia teematarkastuksia, joiden kohteina ovat muun muassa tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen jatkokäsittely ja kokonaan uu-dentyypin tietoliikennetiedustelun toteuttaminen. Tiedustelumenetelmiä käyttä-mällä hankittujen tietojen jatkokäsittelyn tarkastamisessa tiedusteluvalvontavaltuutettu tekee yhteistyötä (apulais)tietosuojavaltuutetun kanssa. Tulen informoimaan tieduste-luvalvontavaliokuntaa mahdollisista teematarkastuksiin liittyvistä merkittävistä tarkas-tushavainnoista tarvittaessa tarkastusten vielä käynnissä ollessakin sekä joka tapauk-sessa raportoimaan tiedusteluvalvontavaliokunnalle niistä ja tarkastusten yhteydessä tehdyistä johtopäätöksistä kirjallisesti kunkin tarkastuksen valmistuttua tai kootusti vuo-sikertomukseni antamisen yhteydessä vuosikertomuksesta erillisessä asiakirjassa. Sama koskee mahdollisista muissa yhteyksissä tekemistäni merkittävistä valvontaha-vainnoista informoimista ja raportoimista.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon uudistetut verkkosivut (www.tiedusteluvalvonta.fi) julkaistiin lokakuussa 2023. Verkkosivujen rakennetta on kehitetty ja niiden tietosisältöä on laajennettu.

Kimmo Hakonen
Tiedusteluvalvontavaltuutettu