

Tiedusteluvalvontavaliokunta

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019

JOHDANTO

Vireilletulo

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019 (K 14/2020 vp): Asia on saapunut tiedusteluvalvontavaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- sisäministeri Maria Ohisalo, sisäministeriö
- kansliapäällikkö Kirsi Pimiä, sisäministeriö
- hallitusneuvos Johanna Hakala, sisäministeriö
- puolustusministeri Antti Kaikkonen, puolustusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- käräjätuomari Jukka Jaakkola, Helsingin käräjäoikeus
- laamanni Tuomas Nurmi, Helsingin käräjäoikeus
- tiedustelupäällikkö, kenraalimajuri Pekka Toveri, Pääesikunta
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- oikeustieteen tohtori Markku Fredman
- tietoturva-asiantuntija Petteri Järvinen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Aluksi

Käsiteltävänä on tiedusteluvalvontavaltuutetun ensimmäinen vuosikertomus tuoreen lainsäädännön sääntelemän tiedustelutoiminnan uudentyyppisestä laillisuusvalvonnasta. Valiokunnan mietintö asiasta on niin ikään laatuaan ensimmäinen. Muodollisesti kyse on valtuutetun kertomusta vuodelta 2019 koskevasta mietinnöstä. Valiokunta käsittelee kuitenkin tiedustelutoiminnan valvon-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

tajärjestelmän toimintaa vuonna 2019 muidenkin toimijoiden kuin valtuutetun osalta ja hieman laajemmin kuin valtuutetun kertomus itsessään antaisi aihetta.

Uusi lainsäädäntö

Uusi kattava tiedustelulainsäädäntö tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2019. Kokonaisuuteen kuuluvat laki sotilastiedustelusta (590/2019), siviilitiedustelua koskevat poliisilain (872/2011) uuden 5 a luvun säännökset sisältävä laki poliisilain muuttamisesta (581/2019) sekä laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019).

Sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja puolustusvoimien laissa mainittujen tehtävien suorittamiseksi Suomeen kohdistuvasta ja Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta sekä vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja.

Siviilitiedustelussa on kyse tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisäätteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten.

Siviilitiedustelun kohteista on säädetty poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä. Niitä ovat 1) terrorismi, 2) ulkomainen tiedustelutoiminta, 3) joukkotuhousoseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö, 4) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö, 5) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaava toiminta, 6) suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta, 7) vieraan valtion toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille, 8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi, 9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta, 10) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta sekä 11) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytyneet rikollisuus.

Sotilastiedustelun kohteena on sotilastiedustelusta annetun lain 4 §:n mukaan luonteeltaan sotilaallisena toimintana harjoitettu 1) vieraan valtion asevoimien ja niihin rinnastuvien järjestäytyneiden joukkojen toiminta ja toiminnan valmistelu, 2) Suomen maanpuolustukseen kohdistuva tiedustelutoiminta, 3) joukkotuhousoseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö, 4) vieraan valtion sotatarvikkeiden kehittäminen ja levittäminen, 5) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta vakavasti uhkaava kriisi, 6) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta sekä 7) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja kansainvälisen muun toiminnan turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta. Lisäksi sotilastiedustelun kohteena on vieraan valtion toiminta tai muu sellainen toiminta, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja.

Siviilitiedusteluviranomaisena toimii suojelupoliisi. Sen tehtävät on säädetty poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n muutoksella (583/2019) tiedon hankintaan liittyviksi ja tiedustelutoimintaan painottuviksi. Suojelupoliisilla ei enää ole rikosten varsinaiseen selvittämiseen tai

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

rikosten tutkintaan liittyviä tehtäviä. Suojelupoliisi ei enää toimita rikosten esitutkintaa (ks. HE 202/2017 vp, s. 262—263; HaVM 36/2018 vp, s. 8).

Sotilastiedusteluviranomaisia ovat sotilastiedustelusta annetun lain 11 §:n perusteella Pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos.

Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten on toimittava yhteistyössä siviili- ja sotilastiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Yhteistyövelvoitteesta on säädetty poliisilain 5 a luvun 54 §:n 1 momentissa ja sotilastiedustelusta annetun lain 17 §:n 1 momentissa.

Tiedustelulainsäädännön myötä siviili- ja sotilasviranomaiset saivat uusia merkittäviä tiedustelu-tehtäviä ja -toimivaltuuksia. Lainsäädännöllä oli merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeute-na turvattuihin yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan.

Tiedustelulainsäädännön aikaan saamista edelsi muutos perustuslain 10 §:n säännökseen yksityiselämän suojasta. Muutos teki mahdolliseksi säätää välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta (HE 198/2018 vp, PeVM 4/2018 vp). Laki perustuslain 10 §:n muuttamisesta (817/2018) tuli voimaan 15 päivänä lokakuuta 2018.

Tiedustelutoiminnan erityisen, salaisen sekä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvan luonteen vuoksi oli toiminnan valvonta järjestettävä tiedusteluviranomaisten uusia tehtäviä ja toimivaltuuksia vastaavaksi. Tiedustelutoiminnan asianmukainen valvonta oli tarpeen myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja Euroopan unionin oikeuden takia. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi oli välttämätöntä säännellä menettelyistä ja keinoista, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tiedonhankintakeinojen käyttöä tehokkaalla ja kattavalla tavalla (ks. esim. HE 199/2017 vp, s. 3 ja 32, PeVM 9/2018 vp, s. 3, PeVM 10/2018 vp, s. 2—3).

Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) tuli voimaan 1 päivänä helmikuuta 2019. Valvontajärjestelmän sääntelykokonaisuuteen kuuluva eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta (123/2019) tuli voimaan samana päivänä. Tiedustelutoiminnan valvonta käsittelee parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan.

Eduskunta on edellyttänyt hallituksen 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 (EV 291/2019 vp). Selonteko tarjoaa eduskunnalle mahdollisuuden tarkastella uuden lainsäädännön toimivuutta kokonaisvaltaisesti.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

Laillisuusvalvonta

Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetulla lailla on säädetty uudesta viranomaisesta, tiedusteluvalvontavaltuutetusta, ja tämän tehtävästä huolehtia tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta. Valtioneuvosto nimitti oikeustieteen kandidaatti Kimmo Hakosen ensimmäiseksi tiedusteluvalvontavaltuutetuksi 17 päivänä huhtikuuta 2019 eduskunnan perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausumansa. Kimmo Hakonen astui valtuutetun virkaan 1 päivänä toukokuuta 2019.

Lain mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan laillisuutta samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Lisäksi valtuutettu valvoo suojelupoliisin muuta toimintaa. Valtuutettu myös seuraa ja arvioi toimialallaan lainsäädännön toimivuutta, edistää oikeusturvan toteutumista ja tekee tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi tämän valvontavaltaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti. Tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voi pyytää valtuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on vahvat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Hänellä on laaja tiedonsaantioikeus sekä oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta selvityksiä seikoista, jotka ovat tarpeen valvontatehtävien hoitamiseksi. Valtuutettu voi myös tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa. Hän voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseksi tai lopettamiseksi valtuutettu voi antaa väliaikaisen määräyksen, joka on viivytyksettä saatettava asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valtuutettu voi ilmoittaa asian esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle, jos hän katsoo, että valvottava on toiminut lainvastaisesti.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa vuosittain eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Valtuutettu voi antaa eduskunnalle myös erillisen kertomuksen tärkeäksi katsomastaan asiasta.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu toimii tiedustelutoiminnan riippumattomana ulkoisena laillisuusvalvojana. Hänellä on laajat valtuudet puuttua tehokkaasti tiedustelutoiminnassa havaitsemaansa mahdolliseen lainvastaisuuteen.

Tuomioistuimet

Tuomioistuinlaitoksella on oikeusturvan kannalta tärkeä rooli tiedustelutoiminnan kontrollijärjestelmässä. Erinäisten tiedustelutoimivaltuuksien käyttöön tarvitaan ensimmäisessä oikeusasenteessa Helsingin käräjäoikeuden lupa. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

virkamiehellä on tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 14 §:n 1 momentin nojalla oikeus olla läsnä tällaista lupa-asiaa tuomioistuimessa käsiteltäessä. Tuomioistuimen on poliisilain 5 a luvun 35 §:n 2 momentin ja sotilastiedustelusta annetun lain 116 §:n 2 momentin mukaan annettava valtuutetulle tai hänen määräämälleen virkamiehelle tilaisuus tulla kuulluksi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan lupa-asian käsittelyssä.

Päätöksestä saa poliisilain 5 a luvun 35 §:n 6 momentin ja sotilastiedustelusta annetun lain 116 §:n 6 momentin perusteella ilman määräaikaakaan kannella Helsingin hovioikeudelle, jossa kantelu on käsiteltävä kiireellisenä. Myös tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus kannella tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa lupa-asiaassa annetusta päätöksestä. Hovioikeuden päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 30 luvun säännösten mukaisesti valittamalla. Valittamista varten on pyydettävä korkeimmalta oikeudelta valituslupa.

Tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä ylimmät laillisuusvalvojat

Henkilötietojen käsittelyä tiedusteluviranomaisten toiminnassa valvoo tietosuojavaltuutettu. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista valvoo yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin yleinen laillisuusvalvonta kohdistuu muiden viranomaisten tapaan myös siviili- ja sotilasviranomaisten toimintaan. Tiedusteluvalvontavaltuutettu samoin kuin muutkin laillisvalvontaa harjoittavat valtuutetut kuuluvat viranomaisina hekin ylimpien laillisuusvalvojen valvottaviin.

Viranomaisten sisäinen valvonta

Ministeriöt vastaavat perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaisesti kukin hallinnonalansa toiminnan asianmukaisuudesta. Näin ministeriöhallinnolle ominainen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119). Sisäministeriö vastaa siviilitiedustelusta ja puolustusministeriö sotilastiedustelusta.

Tiedusteluviranomaiset myös itse huolehtivat toimintansa lainmukaisuudesta ja sisäisestä laillisuusvalvonnasta.

Parlamentaarinen valvonta

Tiedusteluvalvontavaliokunta

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta on eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n säännöksellä osoitettu tätä tehtävää varten perustetulle tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Valiokunta toimii lisäksi suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarisenä valvojana.

Parlamentaarinen valvonta on keskeinen elementti asianmukaisesti järjestetyssä tiedustelutoiminnan valvonnan kokonaisuudessa. Parlamentaarisella valvonnalla tiedustelutoiminta on tuotu demokraattisen kontrollin piiriin.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee parlamentaarista valvontatehtäväänsä hoitaessaan:

- 1) valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta;
- 2) seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä;
- 3) seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa;
- 4) käsitellä valmistelevasti tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukset;
- 5) käsitellä tiedusteluvalvontavaltuutetun valiokunnan käsiteltäviksi saattamat merkittävät valvontahavainnot.

Suojelupoliisin kohdalla valiokunnan valvontatehtävä kattaa siviilitiedustelun lisäksi suojelupoliisin muun toiminnan valvonnan. Parlamentaarisen valvonnan piiriin kuuluvat siten myös muun muassa poliisilain 5 luvussa säädettyjen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö suojelupoliisin toiminnassa suojelupoliisin toimivaltaan kuuluvien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi, poliisin yleisten toimivaltuuksien käyttö suojelupoliisin tehtäviin kuuluvissa asioissa, henkilötietojen käsittely suojelupoliisin muussa kuin tiedustelutoiminnassa, turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) säännelty suojelupoliisin toiminta samoin kuin suojelupoliisin hallinto ja taloudenhoito.

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan.

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on laajat tiedonsaantioikeudet. Valiokunnalla on tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 3 ja 4 §:n perusteella oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot ja selvitykset.

Siviilitiedustelun sisäisestä valvonnasta hallinnollisesti vastaavan sisäministeriön on poliisilain 5 a luvun 60 §:n mukaan annettava tiedusteluvalvontavaliokunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä sekä niiden käytön valvonnasta. Lisäksi tietoliikennetiedustelusta annetun lain 25 §:ssä säädetään sisäministeriön tehtävästä antaa tiedusteluvalvontavaliokunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus tietoliikennetiedustelun käyttämisestä.

Puolustusministeriö vastaa hallinnollisesti sotilastiedustelun sisäisestä valvonnasta. Ministeriön on sotilastiedustelusta annetun lain 107 §:n perusteella annettava tiedusteluvalvontavaliokunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja sotilastiedustelun suojaamisen käytöstä ja valvonnasta.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnan salassapitoon sovelletaan eduskunnan valiokuntia koskevien yleisten säännösten lisäksi tiedusteluvalvontavaliokuntaa varten annettuja erityisiä säännöksiä. Tiedusteluvalvontavaliokunnan pöytäkirjan liitteet ja valiokunnan tehtävää koskevat muut asiakirjat ovat eduskunnan työjärjestyksen 43 b §:n nojalla salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai vaaranna kansallista turvallisuutta.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminta vuonna 2019

Eduskunta asetti ensimmäisen tiedusteluvalvontavaliokunnan 26 päivänä kesäkuuta 2019 (PTK 23/2019 vp). Valiokunta on pitänyt 14 kokousta kertomusvuonna 2019 ja kuullut niissä tiedusteluvalvontavaltuutettua samoin kuin ylimpiä laillisuusvalvojia ja tietosuojavaltuutettua, Helsingin käräjäoikeutta, Helsingin hovioikeutta ja korkeinta oikeutta, tiedusteluviranomaisia, ministeriöitä, poliisi- ja muita viranomaisia samoin kuin tiedustelutoimintaan liittyviä julkisia tehtäviä hoitavia sekä muita asiantuntijoita.

Valiokunnassa ovat vuonna 2019 olleet kuultavina:

- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti
- korkein oikeus, oikeusneuvos Jussi Tapani
- Helsingin hovioikeus, presidentti Mikko Könkkölä
- Helsingin käräjäoikeus, laamanni Tuomas Nurmi
- tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman
- valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Ahti Kurvinen
- sisäministeriö, kansliapäällikkö Ilkka Salmi, kansallisen turvallisuuden yksikön johtaja Petri Knape
- puolustusministeriö, kansliapäällikkö Jukka Juusti
- suojelupoliisi, päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari
- poliisihallitus, poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen
- keskusrikospoliisi, päällikkö, poliisineuvos Robin Lardot
- pääesikunta, tiedustelupäällikkö, kenraalimajuri Pekka Toveri, eversti Esapekka Vehkaoja
- puolustusvoimien tiedustelulaitos johtaja, kommodori Juhani Karjomaa
- Suomen Erillisverkot Oy, toimitusjohtaja Timo Lehtimäki
- valtiotieteen maisteri Tapani Tölli
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Valiokunta on tehnyt vierailukäynnit suojelupoliisiin ja Pääesikuntaan. Valiokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja osallistuivat Kansainväliseen tiedusteluvalvontafaorumiin Lontoossa 8–9 päivänä lokakuuta 2019 sekä Pohjoismaisten tiedusteluvalvontaelinten kokoukseen Oslissa 14–15 päivänä marraskuuta 2019.

Tiedustelutoiminnan painopisteet

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan valvontatehtäväänsä hoitaessaan seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä.

Puolustusministeriö antaa sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 13 §:n 2 momentin nojalla sotilastiedustelun kohteita koskevat painopisteet puolustusvoimille. Painopisteet käsitellään saman pykälän 1 momentin mukaan valmistelevasti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa. Pääesikunnan tehtävänä on

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

pykälän 3 momentin mukaisesti johtaa sotilastiedustelutoimintaa sotilastiedustelun painopisteitä noudattaen.

Sotilastiedustelun painopisteillä tarkoitetaan Suomelle ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä pitkäaikaisia kehityslinjoja, joista tarvitaan tarkempaa tietoa ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi. Painopisteet voivat kohdistua esimerkiksi tiettyyn alueeseen tai tiettyyn asiakokonaisuuteen. Painopisteet ovat luonteeltaan yleisiä ja niissä ei ole kyse yksittäisistä uhkista tai toiminnoista. Puolustusministeriö antaa hallinnonalan sisäisellä määräyksellä painopisteet puolustusvoimille, jossa sotilastiedustelua johtaa Pääesikunta vastaten siitä, että sotilastiedustelutoiminta ja konkreettiset tiedustelutehtävät ovat hyväksytyjen painopisteiden mukaisia (HE 203/2017 vp, s. 207—209).

Sotilastiedustelun painopisteiden mukaisia tietopyyntöjä sotilastiedustelun kohteista voivat sotilastiedustelusta annetun lain 14 §:n perusteella tehdä Pääesikunnalle tasavallan presidentti, valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö ja puolustusministeriö.

Suojelupoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n 1 momentin perusteella sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Sotilas- ja siviilitiedustelutoimintaa sovitetaan sotilastiedustelusta annetun lain 15 §:n ja poliisilain 5 a luvun 58 §:n nojalla yhteen tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön kesken sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kesken.

Valtioneuvoston kanslia asetti 9 päivänä huhtikuuta 2019 (VNK/463/05/2019) tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmän huolehtimaan ylimmän valtiojohdon tilannekuvatietoisuuden varmistamisesta sekä tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta. Koordinaatioryhmän tehtävänä on muun ohella käsitellä ennakoivasti valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsiteltävät tiedustelutoiminnan tiedonhankinnan prioriteetit samoin kuin sovitaa yhteen tiedustelutoimintaa, osoittaa tiedonhankinnan teema-alueita ja painopisteitä sekä jakaa tarvittaessa tehtäviä siviili- ja sotilastiedustelun välillä.

Koordinaatioryhmän jäsenyys perustuu virka-asemaan. Siihen kuuluu puheenjohtajana pääministerin valtiosihteeri valtioneuvoston kansliasta sekä jäsenenä tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö, sisäministeriön kansliapäällikkö, ulkoministeriön valtiosihteeri, puolustusministeriön kansliapäällikkö, sotilastiedustelun päällikkö Pääesikunnasta ja suojelupoliisin päällikkö. Ryhmän sihteerinä toimii valtioneuvoston turvallisuusjohtaja valtioneuvoston kansliasta.

Tiedustelutoiminnan painopisteitä vuodelle 2020 on käsitelty ennakoivasti edellä mainitussa koordinaatioryhmässä syksyllä 2019. Valmistelevasti painopisteet on käsitelty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa 27 päivänä marraskuuta 2019. Sisäministeriö on asettanut siviilitiedustelun painopisteet vuodelle

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

2020 5 päivänä joulukuuta 2019 (SMDno-2019-2046). Puolustusministeriö on asettanut samana päivänä sotilastiedustelun painopisteet vuodelle 2020 (PLM/S27/2010).

Tiedusteluvalvontavaliokunta on saanut selvityksen sotilastiedustelun ja siviilitiedustelun painopisteistä samoin kuin sisäministeriön ja puolustusministeriön mainittuja painopisteitä koskevien päätösten ennakoivasta käsittelystä koordinaatioryhmässä sekä valmisteleavasta käsittelystä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa. Valiokunta on kuullut asiasta valtioneuvoston kansliaa, sisäministeriötä, puolustusministeriötä, suojelupoliisia ja Pääesikuntaa.

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa painopisteiden valmistelusta. Sisällöltään painopisteet ovat valiokunnan mielestä perusteltuja.

Laillisuusvalvontatoiminta vuonna 2019

Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen aloitti tehtävässään 1 päivänä toukokuuta 2019. Valtuutetun toiminnan käynnistäminen on luonnollisesti vaatinut moninaisia käytännön järjestelyjä muun ohella korkeat tietoturva-vaatimukset täyttävien tieto- ja viestintäjärjestelmien, asiakirjahallinnon ja toimitilojen kohdalla. Valtuutetulle on saatu luotua valmius ryhtyä operatiiviseen valvontatoimintaan heti tiedustelulainsäädännön tullessa voimaan vuoden 2019 kesäkuun alussa. Ensimmäisenä vajeena toimintavuotena valtuutettu on kehittänyt tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan toiminnallisia ja hallinnollisia työtapoja.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön ja muun tiedustelutoiminnan sekä suojelupoliisin muun toiminnan lainmukaisuutta.

Tiedustelutoiminnan lainmukaisuus kattaa valtuutetun kertomuksen mukaan laajassa merkityksessä tiedustelumenetelmien käytön yleisten ja erityisten edellytysten täyttymisen, tiedustelutoiminnan periaatteiden noudattamisen sekä perus- ja ihmisoikeuksien yleisemmän kunnioittamisen. Valtuutettu toteaa keskeisimmäksi yhteiskunnalliseksi tehtäväkseen sen varmistamisen, että tiedustelua kohdistetaan ainoastaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta on tiedustelutoimintaan nähden ennakollista, reaaliaikaista ja jälkikäteistä. Ennakollisessa laillisuusvalvonnassa on kertomuksen mukaan kyse ulkoisen oikeudellisen asiantuntijatuken antamisesta tiedusteluviranomaisten sisäisille laillisuusvalvojille, operatiivisille lakimiehille ja tiedustelujohtajille. Valtuutettu tarkastaa reaaliaikaisesti esimerkiksi tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat päätösasiakirjat ja jälkikäteisesti menetelmien käytöstä laadittavat pöytäkirjat ja muun tiedustelutoiminnassa syntyvän dokumentaation.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa ensimmäisenä toimintavuotena järjestettäessä ovat johdajatuksina kertomuksen mukaan olleet valvonnan vaikuttavuus ja kustannustehokkuus. Tämä on tarkoittanut muun muassa järjestelmätason ennakkollisen laillisuusvalvonnan painottamista.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on tehnyt kertomusvuonna erilaisten tutustumis- ja perehtymiskäyntien lisäksi 50 varsinaista valvontakäyntiä, joiden yhteydessä hän on tarkastanut tiedusteluviranomaisten tekemät tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat päätökset ja tiedustelun suojaamiseen liittyvät päätökset. Lisäksi valtuutettu on osallistunut yhtä lukuun ottamatta kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tarkastama tiedustelumenetelmien käyttö on kertomuksen mukaan ollut kohdistettuna kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana pidettävään toimintaan.

Kertomusvuonna tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole ollut aihetta kantelun tekemiselle tuomioistuimen päätöksestä, tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan määräyksen antamiselle, tiedusteluviranomaisen menettelyä koskevan asian esitutkintaan ilmoittamiselle taikka huomautuksen antamiselle tiedusteluviranomaiselle tai muulle tiedusteluviranomaiseen kohdistettavalle laillisuusvalvonnalliselle seuraamukselle.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoiminta on valtuutetun ensimmäisenä kertomusvuonna käynnistynyt suunnitellusti. Valiokunta panee myönteisenä asiana merkille, että valtuutettu on osallistunut lähes kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden istuntoihin sen käsitellessä tiedustelumenetelmien käyttöä koskevia asioita.

Laillisuusvalvonnan ennakkollisuutta arvioidessaan valtuutettu toteaa kertomuksessa valiokunnan mielestä aivan oikein, että valtuutettu ei ole tiedusteluviranomaisten oikeudellinen neuvonantaja vaan itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvoja. Valtuutetun on hänen jo kertomusvuonna omaksumallaan tavalla tärkeää pidättäytyä pitkälle menevän oikeudellisen asiantuntijatuen antamisesta tiedusteluviranomaisille voidakseen uskottavasti arvioida jälkikäteen heidän toimintansa lainmukaisuutta.

Valvontatyö on valiokunnan mielestä ollut hyvää ja kattavaa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto

Tiedusteluvalvontavaltuutettu ja hänen esittelijänsä ja muu henkilöstö muodostavat tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 20 §:ssä tarkoitetun tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon. Valtuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton, mutta sijoitettu hallinnollisesti tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen.

Uusimuotoisen tiedustelutoiminnan volyymit toiminnan käynnistymisvaiheessa ja tiedusteluvalvontavaltuutetun tietosuojavaltuutetun toimistolta saama hallinnollinen tuki ovat mahdollistaneet sen, että tiedusteluvalvontavaltuutettu on pystynyt hoitamaan valvontatehtävät yksin ensimmäisen vajaan toimintavuoden ajan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoon on perustettu kaksi erityisasiantuntijan virkaa ja yksi hallinnollisen avustajan virka. Rekrytointi näihin virkoihin on käynnistetty alkuvuodesta 2020.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

Käsitellessään esitystä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta eduskunnan perustuslakivaliokunta painotti riittävien valvontajärjestelmien olemassaoloa ja valvonnan tehokkuutta tiedustelutoiminnan vastapainoksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä olevilla resursseilla on konkreettinen vaikutus salassa tehtävän tiedustelutoiminnan valtiosääntöiseen hyväksyttävyyteen. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan tulee olla tosiasiallisesti tehokasta, eivätkä puutteelliset resurssit saa muodostaa käytännön toiminnassa estettä tehokkaalle valvonnalle (PeVM 9/2018 vp, s. 8).

Tiedusteluvalvontavaliokunnan mielestä tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon resurssien tulee olla riittävät. Sillä on oltava tiedusteluviranomaisista riippumaton oikeudellinen ja tekninen asiantuntemus tiedustelutoiminnan valvomiseksi. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella valtuutetun toiminnon resurssit ovat kertomusvuonna riittäneet, mutta asiaa on arvioitava kokemusten karttuessa ja valvonnan kohteena olevan toiminnan volyymin kasvaessa ensimmäiseen vajaaseen toimintavuoteen verrattuna. Tarvittaessa on ryhdyttävä toimenpiteisiin toiminnon resursoimiseksi valvontatoiminnan tehokkuuden ja kattavuuden turvaamisen vaatimalle tasolle.

Tiedusteluvalvontavaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole sijaista, joka valtuutetun estyneenä ollessa olisi oikeutettu käyttämään laissa valtuutetulle säädettyjä toimivaltuuksia. Valiokunnan mielestä tämä valvontajärjestelmän puute on korjattava pikaisesti. Valtioneuvoston on syytä ryhtyä asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin viipymättä.

Helsingin käräjäoikeus

Tuomioistuineläytöksellä on oikeusturvan kannalta tärkeä rooli tiedustelutoiminnan kontrollijärjestelmässä. Erinäisten, perusoikeuksiin vakavimmin puuttuvien tiedustelutoimivaltuuksien käyttöön tarvitaan ensimmäisessä oikeusasteessa Helsingin käräjäoikeuden lupa. Päätöksestä saa poliisilain 5 a luvun 35 §:n 6 momentin ja sotilastiedustelusta annetun lain 116 §:n 6 momentin perusteella ilman määräaikaa kannella Helsingin hovioikeudelle, jossa kantelu on käsiteltävä kiireellisenä. Myös tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus kannella tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa lupa-asiassa annetusta päätöksestä.

Tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asioiden tuomioistuinkontrollin tarkoituksena on, että tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti ottamalla huomioon kutakin tiedustelumenetelmää koskevat yleiset ja erityiset edellytykset samoin kuin sääntelyn sisältämät periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset (PeVL 35/2018 vp, s. 29).

Tiedustelulakien soveltamisen alkuvaiheessa keskeisin linjauksikysymys on tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksen mukaan ollut se, millä tarkkuudella tiedustelumenetelmien käytön yleisten ja erityisten edellytysten täyttyminen sekä tiedustelutoiminnan periaatteiden noudattaminen on perusteltava tiedusteluviranomaisten tuomioistuimelle esittämissä lupavaatimuksissa ja tiedusteluviranomaisten omilla päätöksissä.

Riippumattoman tuomioistuimen lainkäyttötoiminnan valvonta ei kuulu eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin. Tuomioistuin on kuitenkin varsin keskeinen toimija tiedustelumenetelmien käytön oikeudellisissa kontrollissa. Valiokunta on sen vuoksi kiinnostunut tuomioistuimen kokemuksista erityisesti valiokunnalle säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

seuraamis- ja edistämistehtävän kannalta. Valiokunta seuraa sitä, että Helsingin käräjäoikeudella ja tuomioistuineläytöksellä muutoinkin on riittävät voimavarat ja edellytykset hoitaa sille kuuluvat tiedustelumenetelmien käytön oikeudellisen kontrollin tehtävät. Valiokunta kiirehtiikin valtioneuvostoa huolehtimaan siitä, että käräjäoikeudella on asianmukaiset toimitilat tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien lupahakemusten käsittelyä varten.

Valiokunnan Helsingin käräjäoikeudelta saaman selvityksen mukaan tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien lupahakemusten käsittelymenettely on osoittautunut toimivaksi. Samoin on toimivaa ollut sääntely käräjäoikeuden ratkaisukokoonpanosta. Asioita käsittelevien tuomareiden ja heitä avustavan käräjäoikeuden henkilöstön määrä on toistaiseksi ollut riittävä. Heidän koulutuksestaan on valiokunnan mielestä huolehdittu asianmukaisesti.

Hakemusten laatimisessa on nähty vaihua, ja niiden käsittely käräjäoikeudessa on ollut perusteellista. Tähän on osaltaan myötävaikuttanut myös tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo istunnoissa ja tämän mahdollisuus ilmaista niissä näkemyksensä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei ole kertomusvuonna katsonut olevan aihetta saattaa käräjäoikeuden päätöksiä hovioikeuden arvioitaviksi, eikä kanteluja hovioikeuteen ole muidenkaan toimesta tehty.

Tietosuojavaltuutettu

Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo tiedustelumenetelmien käytön lisäksi tiedustelutiedon käytön lainmukaisuutta. Tiedustelutieto sisältää myös henkilötietoja, joiden tallettamisesta rekistereihin ja muusta käsittelystä säädetään tietosuojavaltuutetun valvontavaltaan kuuluvassa henkilötietojen käsittelystä annetussa lainsäädännössä.

Tiedustelutoiminnassa ovat henkilötietojen suojan kannalta keskeisiä laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018; *ns. rikosasioiden tietosuojalaki*), laki henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa (332/2019) ja laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (616/2019). Viimeksi mainittu sisältää erityisiä säännöksiä suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä. Turvallisuusselvityksiin liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädetään turvallisuusselvityslaisissa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun tehtävät näyttävät yhtäältä osin rinnakkaisina, vaikka ovatkin toisistaan erillisiä, kahden itsenäisen ja riippumattoman valvontaviranomaisen tehtäviä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo tiedustelutoimintaa ja suojelupoliisin muuta toimintaa. Tietosuojavaltuutettu on nimenomaan henkilötietojen käsittelyä valvova yleisviranomainen, jonka tehtävä kattaa henkilötietojen käsittelyn suojelupoliisin ja puolustusvoimien — kuten muidenkin viranomaisten — kaikessa toiminnassa.

Tietosuojavaltuutetun toimivaltuudet poikkeavat tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltuuksista. Tietosuojavaltuutettu voi rikosasioiden tietosuojalain säännösten nojalla tehdä tarkastuksia rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän tiloissa (48 §). Rekisteröidyllä on oikeus pyytää tietosuojavaltuutettua tarkastamaan henkilötietojen ja niiden käsittelyn lainmukaisuus muun muassa sellaisissa kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi ylläpidettävissä henkilörekistereissä, joihin rekisteröidyllä itsellään ei ole tarkastusoikeutta (28—29 §). Tietosuojavaltuutetun toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi varoitus tai huomautus rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsitte-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

lijälle, väliaikaisen tai pysyvän käsittelykiellon asettaminen, määräys tiedonsiirron keskeyttämisestä, määräys henkilötietojen oikaisemisesta tai poistamisesta ja määräys käsittelytoimien saattamisesta määräajassa lain mukaisiksi (51 §). Tietosuojavaltuutettu voi asettaa määräyksen tehosteeksi uhkasakon (52 §).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun tehtävien osin rinnakkaisen ja käytännön työssä toisiinsa lomittuvan luonteen vuoksi valtuutettujen sujuva yhteistyö on välttämätöntä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta ilmenee, että valtuutetut ovat laatineet muistion selventämään ja konkretisoimaan valtuutettujen välisessä yhteistyössä noudatettavia toimintatapoja. Muistiossa käsitellään valiokunnan saaman selvityksen mukaan muun ohessa toimintatapoja tietojen vaihdossa, toiminnan yleisessä koordinoinnissa ja esimerkiksi tarkastustoiminnan suunnittelussa. Tavoitteena on luoda edellytyksiä valtuutettujen tehokkaalle toiminnalle tiedustelutoimintaan liittyvien tietojen käsittelyn valvonnassa, välttää samaa asiaa koskevia päällekkäisiä viranomaistoimia ja ratkaisuja, huolehtia siitä, että tarvittaessa jompikumpi valtuutetuista puuttuu viranomaisiatioimia vaativaan asiaan, sekä selkeyttää tehtäväjakoa ja ohjata asiakkaat kääntymään kussakin asiassa oikean valtuutetun puoleen.

Valiokunta pitää tärkeinä tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun toimenpiteitä valtuutettujen välisestä sujuvasta yhteistyöstä huolehtimiseksi. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa näistä toimenpiteistä.

Ylimmät laillisuusvalvojat

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslaissa säädettyihin tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat tehtävissään myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ylimmille laillisuusvalvojille on muodostunut säädännäisesti ja osin myös käytännön työssä valvonnallisia painopiste- ja erikoistumisalueita, jotka ovat johtaneet laillisuusvalvojien tehtävien hienoiseen eriytymiseen. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990) 1 §:n mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista muun ohella puolustusministeriötä (valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta) ja puolustusvoimia koskevista oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Pakkokeinolaisissa (806/2011), poliisilaisissa, rikostorjunnasta tullissa annetun laissa (623/2015) sekä sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014) sisäministeriölle, valtiovarainministeriölle ja puolustusministeriölle on asetettu velvollisuus antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus niiden toimintaan liittyvistä salaisista tiedonhankinta- ja pakkokeinoista. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 19 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan eduskunnalle, valtioneuvostolle ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Lisäksi sisäministeriön on poliisilain 5 a luvun 60 §:n ja puolustusministeriön sotilastiedustelusta annetun lain 107 §:n mukaan annettava vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien käytöstä ja tiedustelun suojaamisen käytöstä sekä niiden käytön valvonnasta tiedusteluvalvontavaliokunnalle, tiedusteluvalvontavaltuutetulle ja eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

Näin ollen tiedusteluviranomaisten toiminnan ylin laillisuusvalvonta painottuu eduskunnan oikeusasiamiehelle, vaikka oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on kummallakin yhtäläiset toimivaltuudet valvoa siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten toiminnan lainmukaisuutta. Sama koskee tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan lainmukaisuuden valvontaa.

Tiedustelun ylimmässä laillisuusvalvonnassa eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta painottuu käytännössä valvonnan valvontaan eli tiedusteluviranomaisten sisäisen laillisuusvalvonnan toimintaan (ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019, s. 199). Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuoden 2019 aikana tullut tiedustelutoimintaan liittyviä kanteluita (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019, s. 202).

Tiedusteluvalvontavaltuutettuun kohdistuva eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta on oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan enemmän yhteistyön luonteista kuin perinteistä tarkastavaa laillisuusvalvontaa, mikä sekään ei ole poissuljettua. Eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt vuonna 2019 yhden tarkastuskäynnin tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoon. Tarkastuksessa on keskusteltu tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon perustamisesta ja käynnistämisestä, henkilöstön rekrytointitilanteesta, asiamääristä, tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon suhteesta tietosuojavaikuttettuun sekä lainsäädännössä havaituista ongelmakohtista (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019, s. 199—200).

Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamies ja tiedusteluvalvontavaltuutettu keskustelevat tapaamisissaan muun ohella tiedustelulainsäädännön tulkintaan ja soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Tämä on tärkeää erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa lainsäädännöstä ei sen tuoreuden vuoksi vielä ole muotoutunut vakiintunutta soveltamiskäytäntöä, ja varsinkin niissä asioissa, joista tiedusteluviranomaisilla on toimivalta päättää ilman tuomioistuimen lupaa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Hallitusvallan laillisuusvalvonta onkin käytännössä muodostunut merkittäväksi osaksi oikeuskanslerin valvontatoiminnan kokonaisuutta. Tähän kuuluu lainvalmisteluun ja säädösehdotuksiin kohdistuvan valvonnan lisäksi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston jäsenten virkatoimien laillisuusvalvonta kaiken kaikkiaan. Tiedustelutoiminnan alalla oikeuskanslerin valvonta kohdistuu ylimmän hallitusvallan toimiin lähinnä tiedustelun strategisella tasolla. Tällöin valvonnan kohteena on hallitusvallan toiminta tiedustelun ohjaamiseksi ja valvomiseksi sekä tiedustelutiedon hyödyntämiseksi.

Valiokunta on saanut selvityksen valtioneuvoston oikeuskanslerin hallitusvaltaan kohdistamasta valvontatoiminnasta. Valvontatoimien tarkoituksena on ollut varmentaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusjärjestyksen kannalta kestävien strategisen ohjauksen käytäntöjen omaksumista.

Valiokunta pitää varsin tärkeänä, että myös ylin hallitusvalta on tiedustelutoiminnankin alalla konkreettisten laillisuusvalvontatoimien kohteena. Laillisuusvalvonnan tulee koskea tiedustelutoiminnan strategisen ohjauksen ja valvonnan lisäksi tiedusteluviranomaisille esitettyjä tiedustelupyyntöjä, tiedusteluviranomaisten hallitusvallalle tuottamien palvelujen käyttöä ja tiedustelutiedon hyödyntämistä.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

Sisäinen laillisuusvalvonta

Sisäministeriö

Siviilitiedusteluviranomaisten sisäisestä valvonnasta vastaavat sisäministeriö ja suojelupoliisi. Sisäministeriössä laillisuusvalvonta on järjestetty kansallisen turvallisuuden yksikön tehtäväksi.

Suojelupoliisiin on siviilitiedustelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (709/2019) 24 §:n mukaan toimitettava sisäministeriölle vuosittain selvitys tiedustelumenetelmien ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Selvityksessä on mainittava tiedustelumenetelmittäin: 1) tiedustelumenetelmiä koskevien päätösten lukumäärä; 2) tiedustelumenetelmiä koskevien päätösten perusteena olleet poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetut siviilitiedustelun kohteet ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 3 §:ssä tarkoitetut tietoliikennetiedustelun kohteet; 3) tiedustelumenetelmien kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä silloin, kun tiedustelumenetelmän käyttöä koskeva päätös on koskenut henkilöä; 4) 21 §:n 6—10 kohdissa tarkoitettujen tietojen määrä vuositasolla; 5) tietolähteen rekisteröintiä koskevien päätösten lukumäärä; 6) arvio siviilitiedustelun ja tiedustelumenetelmien merkityksellisyydestä; 7) tieto rikostorjuntaan tehtävän ilmoituksen siirtämisestä; 8) tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittaminen; 9) kuuntelu- ja katselukieltojen, jäljentämiskieltojen sekä tiedustelukieltojen toteutuminen; 10) ilmaisukieltojen lukumäärä; 11) toiminnan yhteydessä havaitut ongelmat, kehittämistarpeet ja muut merkittävät seikat. Lisäksi selvityksessä on mainittava harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärin asiakirjojen määrä ja laji.

Sisäministeriö puolestaan antaa vuosittain tiedustelumenetelmien ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta kertomukset tiedusteluvalvontavaliokunnalle sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle.

Valiokunta on vastaanottanut suojelupoliisiin ministeriölle toimittamat yksityiskohtaiset tiedot kattavan sisäministeriön kertomuksen tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja niiden käytön valvonnasta vuonna 2019 (13.3.2020 SMDno-2020-164).

Sisäministeriö katsoo, että uusia toimivaltuuksia on sovellettu laissa säädetyin edellytyksin ja suojelupoliisiin ministeriölle antama selvitys on ollut asianmukainen ja antanut riittävät tiedot toiminnasta. Valiokunnalla ei ole tältä osin huomautettavaa sisäministeriön kertomuksen johdosta.

Sisäministeriö arvioi kertomuksessa oman roolinsa ja tehtäviensä muuttumista siviilitiedustelutoiminnan ohjauksessa ja valvonnassa. Ohjaus on aiempaa strategisempaa. Se pitää sisällään perinteisen tulosohjauksen, säädösvalmistelun ja resurssiohjauksen lisäksi uuden siviilitiedustelun ohjauksen ja sen valvonnan. Lisäksi siviilitiedustelutoimintaa sovitetaan yhteen sotilastiedustelun kanssa.

Sisäministeriö katsoo, että ministeriön suojelupoliisiin kohdistaman laillisuusvalvonnan suuntaamisessa on otettava huomioon tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontajärjestelmän moninaisuus. Kertomuksen mukaan ministeriön suorittaman suojelupoliisin laillisuusvalvonnan sisällön ja kohdentamisen kehittämisessä on keskeistä sovittaa sisäinen valvonta yhteen ulkoisen valvonnan kanssa siten, että valvonta on kattavaa ja valvonnan eri muodot täydentävät toisiaan. Tällöin mi-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

nisteriön tehtävät keskittyvät suojelempoliisiin ja siviilitiedustelun strategiseen ohjaukseen ja hallinnolliseen valvontaan, johon ministeriön harjoittama laillisuusvalvonta luontevasti kytkeytyy.

Valiokunnan mielestä on siviilitiedustelutoiminnasta vastaavan sisäministeriön parlamentaarisen valvonnankin kannalta perusteltua kehittää ministeriön omaa suojelempoliisiin ja siviilitiedustelun valvontatoimintaa ministeriön kertomuksessa hahmotellulla, valvonnan eri muotoja ja tasoa täydentämään tähtävällä tavalla.

Puolustusministeriö

Sotilastiedustelun sisäisestä valvonnasta vastaavat puolustusministeriö ja Pääesikunta. Ministeriössä laillisuusvalvonta on järjestetty hallintopoliittisen osaston lainvalmistelu- ja oikeusyksikön tehtäväksi. Sotilastiedustelun hallinnollinen ohjaus kuuluu ministeriössä puolustuspoliittisen osaston kansallisen puolustuksen yksikölle. Pääesikunnassa sisäisestä laillisuusvalvonnasta huolehtii puolustusvoimien asessorin johtama Pääesikunnan oikeudellinen osasto.

Sotilastiedusteluviranomaisen on sotilastiedustelun valvonnasta puolustushallinnossa ja valvonnasta annettavista kertomuksista annetun puolustusministeriön asetuksen (1000/2019) 2 §:n mukaan toimitettava puolustusministeriölle vuosittain selvitys tiedustelumenetelmien ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Selvityksessä on mainittava tiedustelumenetelmittäin 1) tiedustelumenetelmiä koskevien päätösten lukumäärä, 2) tiedustelumenetelmiä koskevien päätösten perusteena olleet sotilastiedustelun kohteet, 3) tiedustelumenetelmien kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä, kun tiedustelumenetelmän käyttöä koskeva päätös on koskenut henkilöä, 4) sotilastiedustelun tiedustelumenetelmistä annetun valtioneuvoston asetuksen (711/2019) 24 §:n 6—10 kohdissa tarkoitettujen tietojen määrä vuositasolla, 5) tietolähteen rekisteröintiä koskevien päätösten lukumäärä, 6) arvio sotilastiedustelun ja tiedustelumenetelmien merkityksellisyydestä, 7) tieto rikostorjuntaan tehtävän ilmoituksen siirtämisestä, 8) tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittaminen, 9) tiedustelukieltöiden ja jäljentämiskieltojen toteutuminen, 10) ilmaisukieltöiden määrä, 11) toiminnan yhteydessä havaitut ongelmat, kehittämistarpeet ja muut merkittävät seikat. Selvityksessä on mainittava myös harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöiden ja väärin asiakirjojen määrä ja laji.

Edellä mainitussa sotilastiedustelun tiedustelumenetelmistä annetun valtioneuvoston asetuksen 24 §:ssä säädetään tietoliikennetiedustelusta laadittavasta pöytäkirjasta. Pöytäkirjaan — ja siten puolustusministeriölle annettavaan selvitykseen — on merkittävä sotilastiedustelusta annetun lain 86 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella (so. jos lähettäjällä tai vastaanottajalla taikka tallentajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta) toteutunut hävittämistapahtuma, hävittämisaikajankohda sekä hävittämisen peruste yksilöitynä (24 §:n 6 kohta), sotilastiedustelusta annetun lain 82 §:n 2 momentin perusteella (so. jos kyseessä on tiedustelukiellon alainen viesti), hävitettyjen tietojen määrä (24 §:n 7 kohta), hakuehtojen käytön avulla saadun tietoliikenteen määrä (24 §:n 8 kohta), tietoliikennetiedustelun manuaaliseen jatkokäsittelyyn päätyneen tietoliikenteen määrä (24 §:n 9 kohta), asetuksen 24 §:n 5—7 kohdassa tarkoitettujen tietojen hävittämistä vastaava virkamies (24 §:n 10 kohta). Asetuksen 24 §:n 5 kohdassa säädetty merkintävelvollisuus koskee sotilastiedustelusta annetun lain 86 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella (so. jos viestinnän molemmat osapuolet olivat viestinnän tapahtuessa Suomessa) hävitettyjen tietojen määrää.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

Puolustusministeriö toimittaa vuosittain tiedustelumenetelmien ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta kertomukset tiedusteluvalvontavaliokunnalle sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle.

Valiokunta on vastaanottanut sotilastiedusteluviranomaisen ministeriölle toimittamat yksityiskohtaiset tiedot kattavan puolustusministeriön kertomuksen tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja niiden käytön valvonnasta vuonna 2019 (PLM Tarkastuskertomus 12.3.2020).

Puolustusministeriö kertoo tarkastaneensa kaikki vuonna 2019 sotilastiedusteluviranomaisessa tehdyt päätökset. Samassa yhteydessä puolustusministeriö on tarkastanut Pääesikunnan oikeudellisen osaston toiminnan sotilastiedustelun laillisuusvalvonnassa. Puolustusministeriö ei ole havainnut sotilastiedustelun laillisuusvalvontatoiminnassaan vuonna 2019 erityisiä kehittämiskohteita eikä lainvastaista menettelyä.

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa puolustusministeriön kertomuksen johdosta. Valiokunta paise merkille puolustusministeriön hyvin alkaneen työn sotilastiedustelun sisäisen laillisuusvalvonnan järjestämiseksi.

Suojelupoliisi ja Pääesikunta

Suojelupoliisi on kehittänyt omaa sisäistä valvontaansa yhtäältä eriyttämällä sisäisen laillisuusvalvonnan erilliseksi, valvonnan riippumattomuutta turvaavaksi toiminnoksi ja toisaalta panostamalla ennakkolliseen ja reaaliaikaiseen valvontaan. Suojelupoliisiin on rekrytoitu useita operatiivisia lakimiehiä, joiden tehtävänä on tukea tiedustelujohtajia heidän päättäessään tiedustelumenetelmien käytöstä tai niiden käyttöä koskevista hakemuksista. Sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämisen päätavoitteena on ollut saattaa suojelupoliisin toiminta aiempaa kattavamman, systemaattisemman ja reaaliaikaisemman sisäisen laillisuusvalvonnan piiriin.

Suojelupoliisi on järjestänyt viraston omana koulutuksena kursseja siviilitiedustelulainsäädännöstä tiedustelujohtajille ja poliisimiehille. Lisäksi henkilöstöä on osallistunut mm. Poliisiammattikorkeakoulun ja puolustusvoimien järjestämään koulutukseen.

Puolustusvoimissa sotilastiedustelun sisäinen laillisuusvalvonta kuuluu puolustusvoimien asessorin johtamassa Pääesikunnan oikeudellisessa osastossa laillisuusvalvontasektorille, johon on perustettu uusia virkoja nimenomaisena tehtävänä sotilastiedustelun laillisuusvalvonta. Sotilastiedustelusta vastaavien esimiesten oikeudellista tukea on niin ikään vahvistettu. On perustettu uusia sotilaslakimiehen virkoja. Sotilaslakimiehet ovat esimiesten oikeudellisena lähitukena tiedusteluvaltuuksien käyttämisestä päätettäessä ja niiden käyttöä koskevia hakemuksia laadittaessa. On kuitenkin tärkeää pitää varsinainen sisäinen laillisuusvalvonta erillisenä operatiivisesta esimiesten oikeudellisesta asiantuntijatuesta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sotilastiedusteluviranomaisen henkilöstölle on järjestetty koulutusta tiedustelulainsäädännöstä. Koulutuksen järjestämistarve on myös todettu jatkuvaksi toiminnan luonne ja puolustusvoimille tyypillinen tehtäväkierto huomioon ottaen.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

Valiokunta pitää suojelupoliisin ja Pääesikunnan toimia sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämiseksi ja henkilöstölle annettavan koulutuksen järjestämiseksi hyvin tärkeinä. Tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyden ja toimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi on aivan olennaista, että tiedusteluviranomaiset ja niiden henkilöstö rakentavat itse itselleen sitä lainsäädäntöä ja niitä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavan toimintakulttuurin, joiden suojaamiseksi kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhilta he tiedustelutyötä oikeusvaltiossa viime kädessä tekevät.

Valiokunnan keskeiset huomiot

Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoiminta on valtuutetun ensimmäisenä kertomusvuonna käynnistynyt suunnitellusti. Valiokunta panee myönteisenä asiana merkille, että valtuutettu on osallistunut lähes kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden istuntoihin sen käsitellessä tiedustelumenetelmien käyttöä koskevia asioita. Valvontatyö on valiokunnan mielestä ollut muutoinkin hyvää ja kattavaa.

Laillisuusvalvonnan ennakkollisuutta arvioidessaan valtuutettu toteaa kertomuksessa valiokunnan mielestä aivan oikein, että valtuutettu ei ole tiedusteluviranomaisten oikeudellinen neuvonantaja vaan itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvoja. Valtuutetun on hänen jo kertomusvuonna omaksumallaan tavalla tärkeää pidättäytyä pitkälle menevän oikeudellisen asiantuntijatuen antamisesta tiedusteluviranomaisille voidakseen uskottavasti arvioida jälkikäteen heidän toimintansa lainmukaisuutta.

Tiedusteluvalvontavaliokunta on saanut tiedustelun valvontajärjestelmän toiminnasta ja valvonnassa tehdyistä havainnoista selvitystä tiedusteluvalvontavaltuutetun lisäksi muilta viranomaisilta, ylimmiltä laillisuusvalvojilta ja Helsingin käräjäoikeudelta. Tiedustelutoimintaa on näiden selvitysten perusteella harjoitettu tarkoituksenmukaisella sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon resurssien tulee olla riittävät. Sillä on oltava tiedusteluviranomaisista riippumaton oikeudellinen ja tekninen asiantuntemus tiedustelutoiminnan valvomiseksi. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella valtuutetun toiminnon resurssit ovat kertomusvuonna riittäneet, mutta asiaa on arvioitava kokemusten karttuessa ja valvonnan kohteena olevan toiminnan volyymin kasvaessa ensimmäiseen vajaan toimintavuoteen verrattuna. Tarvittaessa on ryhdyttävä toimenpiteisiin toiminnon resursoimiseksi valvontatoiminnan tehokkuuden ja kattavuuden turvaamisen vaatimalle tasolle.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole sijaista, joka valtuutetun estyneenä ollessa olisi oikeutettu käyttämään laissa valtuutetulle säädettyjä toimivaltuuksia (ks. myös PuVL 8/2018 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä tämä valvontajärjestelmän puute on korjattava pikaisesti. Valtioneuvoston on syytä ryhtyä asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin viipymättä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamies ja tiedusteluvalvontavaltuutettu keskustelevat tapaamisissaan muun ohella tiedustelulainsäädännön tulkintaan ja soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Tämä on tärkeää erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa lainsäädännöstä ei sen tuoreuden vuoksi vielä ole muotoutunut vakiintunutta soveltamiskäytäntöä, ja varsinkin niissä asioissa, joista tiedusteluviranomaisilla on toimivalta päättää ilman tuomioistuimen lupaa.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tiedusteluvalvontavaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 14/2020 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 15.12.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mika Kari sd
varapuheenjohtaja Riikka Slunga-Poutsalo ps
jäsen Tarja Filatov sd
jäsen Heli Järvinen vihr
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Sari Multala kok
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Juha Sipilä kesk

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Sami Manninen
valiokuntaneuvos Heikki Savola.