

Tiedusteluvalvontavaliokunta

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2024

JOHDANTO

Vireilletulo

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2024 (K 15/2025 vp): Asia on saapunut tiedusteluvalvontavaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto
- oikeuskansleri Janne Salminen, Oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, tietosuojavaltuutetun toimisto
- neuvotteleva virkamies Juha Vehmaskoski, sisäministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- käräjätuomari Jussi Leskinen, Helsingin käräjäoikeus
- laamanni Sirpa Pakkala, Helsingin käräjäoikeus
- päällikkö Juha Martelius, suojelupoliisi
- tiedustelupäällikkö, kenraalimajuri Pekka Turunen, Pääesikunta
- puolustusvoimien asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta
- sotilaslakimies Juho Melaluoto, Pääesikunta
- sotilaslakimies Aleksi Sarasmaa, Pääesikunta
- toimitusjohtaja Timo Lehtimäki, Suomen Erillisverkot Oy

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Aluksi

Käsiteltävänä on tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2024. Kyseessä on järjestyksessä kuudes valtuutetun vuosikertomus. Valiokunta on lisäksi vastaanottanut kertomusta täydentävän salassa pidettävän selvityksen valtuutetun toiminnasta kertomusvuonna.

Valiokunta käsittelee tässä mietinnössään tiedustelutoiminnan valvontaa vuonna 2024 muidenkin toimijoiden kuin valtuutetun osalta ja muutenkin laajemmin kuin valtuutetun kertomus itses-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

sään antaisi aihetta. Suomessa on käytössä useiden eri valvojien yhteistyöhön perustuva valvontamalli, joka mahdollistaa eri näkökumista tapahtuvan valvonnan ja siihen liittyvän erityisasiantuntemuksen yhdistämisen kustannustehokkaalla tavalla.

Valiokunnan mietinnössä tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2019 (TiVM 1/2020 vp) on käsitelty perusteellisemmin vuonna 2019 voimaan tullutta tiedustelulainsäädäntöä samoin kuin tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmää, sen toimijoita ja niiden tehtäviä ja toimivaltuuksia.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja toiminta

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta on eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 31 b §:n säännöksellä osoitettu tätä tehtävää varten perustetulle tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Valiokunta toimii lisäksi suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarisena valvojana.

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 käsiteltäväksi saattamat merkittävät valvontahavainnot.

Suojelupoliisin kohdalla valiokunnan tehtävä kattaa siviilitiedustelun lisäksi suojelupoliisin muun toiminnan valvonnan. Parlamentaarisen valvonnan piiriin kuuluvat siten myös muun muassa poliisilain (872/2011) 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 (121/2019) 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 oikeusasiamie-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

helle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä sekä niiden käytön valvonnasta. Lisäksi tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain (582/2019) 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 (590/2019) 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.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminta vuoden 2024 valtiopäivillä

Valiokunta teki vaalikauden toisena vuotena tutustumiskäyntejä. Valiokunta vieraili tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon toimitiloissa 18.4.2024, puolustusvoimien tiedustelulaitoksella 28.-29.2.2024 ja Suomen Erillisverkot Oy:n toimitiloissa 6.6.2024. Valiokunnalla oli myös kansainvälisiä kontakteja. Valiokunta tapasi Saksan liittotasavallan liittopäivien valvontavaliokunnan delegaation eduskunnassa 5.3.2024 ja Sachsen-Anhaltin maapäivien tiedusteluvalvontavaliokunnan delegaation 6.3.2024 niin ikään eduskunnassa. Valiokunnan delegaatio osallistui Pohjoismaiden tiedusteluvalvontatoimielinten tapaamiseen Kööpenhaminassa 26.-27.9.2024.

Valiokunta on pitänyt 32 kokousta vuoden 2024 valtiopäivillä ja kuullut niissä tiedusteluvalvontavaltuutettua samoin kuin ylimpiä laillisuusvalvojia, Helsingin käräjäoikeutta, tietosuojavaltutettua, tiedusteluviranomaisia, ministeriöitä, muita viranomaisia ja tiedustelutoimintaan liittyviä julkisia tehtäviä hoitavia.

Tiedustelutoiminnan painopisteet

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 pykälän 3 momentin mukaisesti johtaa sotilastiedustelutoimintaa sotilastiedustelun painopisteitä noudattaen.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

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, 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. Sisäministeriön asettamat siviilitiedustelun painopisteet ovat keskeinen siviilitiedustelun ohjaamisen väline.

Vuoden 2024 painopisteiden toteutuma

Valiokunta on saanut sisäministeriöltä selvityksen vuoden 2024 siviilitiedustelun painopisteiden toteutumasta ja puolustusministeriöltä selvityksen sotilastiedustelun painopisteiden toteutumasta vuonna 2024. Painopisteiden asettamista vuodelle 2024 on käsitelty valiokunnan mietinnössä TiVM 1/2024 vp, s. 4-5.

Sisäministeriön mukaan salaisia tiedonhankintakeinoja ja tiedustelumenetelmiä on kohdistettu laissa säädettyssä uhkaluettelossa tarkoitettuun toimintaan. Sisäministeriön arvion mukaan suojelupoliisi on aktiivisesti tuottanut tiedustelutietoa sille asetettujen painopisteiden alalta ja välittänyt tuottamaansa tietoa asiakkaille. Sisäministeriö arvioi suojelupoliisin toiminnan kokonaisvaikuttavuuden olleen vuonna 2024 hyvällä tasolla.

Tiedustelua on kohdistettu etenkin Venäjän toimintaan. Terrorismin alalla kohteina ovat olleet radikaali islamismi ja äärioikeisto. Raportointi on kattanut yhtä lukuun ottamatta kaikki painopisteet. Raportointi kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuneista uhista on kolminkertaistunut. Kirjallisten raporttien lisäksi asiakkaita on perehdytetty myös suullisesti. Asiakaspalautteen perusteella raportointiteemoja on pidetty merkityksellisinä. Raporteissa on ollut aiempaa enemmän selasta tietoa, jota ei ole ollut saatavissa muualta.

Puolustusministeriön selvityksen mukaan sotilastiedustelu on kertomusvuonna tehnyt ministeriölle selkoa säännöllisesti tiedustelutoiminnasta, sen kehittämisestä ja haasteista tapaamisissa ja raportoimalla. Pääesikunnan tiedustelupäällikkö ja puolustusministeriön kansliapäällikkö ovat tavanneet säännöllisin väliajoin. Sotilastiedustelun kansallinen yhteysupseeri on pitänyt tiedustelukatsauksia viikoittain ministeriön johdolle. Lisäksi sotilastiedustelun valvonnasta ja ohjaukses-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

ta vastaavien ministeriön virkamiesten ja sotilastiedusteluviranomaisten yhteydenpito on ollut jatkuva.

Sotilastiedustelun painopisteisiin on kertomusvuonna tehty vain vähäisiä muutoksia. Painotukset ovat toisaalta ymmärrettävästi vaihdelleet kulloisenkin tilanteen mukaan. Venäjän laajamittainen hyökkäyssota on vaikuttanut edelleen merkittävästi sotilastiedustelun toimintaan. Sotilas- ja siviilitiedustelun yhteistyötä on kehitetty aikaisempaa tiiviimmäksi. Kansallista ja NATO:n operatiivista suunnittelua on kertomusvuonna tuettu aikaisempaan verrattuna enemmän. Tiedustelutoiminnassa on käytetty laajasti laissa säädettyjä tiedonhankintamenetelmiä.

Puolustusministeriön mukaan sotilastiedustelu on kyennyt vastaamaan tiedontarvitsijoiden tarpeisiin.

Valiokunnalla ei ole ministeriöiden selvityksistä huomautettavaa.

Tiedustelun painopisteiden valmistelu ja asettaminen vuodelle 2026

Siviilitiedustelun painopisteitä vuodelle 2026 on valmisteltu sisäministeriön ja sotilastiedustelun painopisteitä puolustusministeriön johdolla yhteistyössä tiedusteluviranomaisten kanssa.

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 sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kesken.

Valtioneuvoston kanslia on 9 päivänä huhtikuuta 2019 (V NK/463/05/2019) asettanut tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmän huolehtimaan ylimmän valtiojohtoon tilannekuvatiotoisuuden varmistamisesta sekä tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta. Koordinaatioryhmän tehtävänä on muun ohella käsitellä ennakkoivasti valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsiteltävät tiedustelutoiminnan tiedonhankinnan prioriteetit samoin kuin sovittaa 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 jäseninä 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 2026 on käsitelty ennakkoivasti edellä mainitussa koordinaatioryhmässä valmistelun eri vaiheissa. Painopisteet vuodelle 2026 on käsitelty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa 18.11.2025. Sisäministeriö on asettanut siviilitiedustelun vuoden 2026 painopisteet 25.11.2025. Puolustusministeriö on asettanut vuoden 2026 sotilastiedustelun painopisteet 26.11.2025.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

Tiedusteluvalvontavaliokunta on saanut seikkaperäisen selvityksen sotilastiedustelun ja siviilitiedustelun painopisteistä vuodelle 2026 samoin kuin sisäministeriön ja puolustusministeriön mainittuja painopisteitä koskevien päätösten ennakoivasta käsittelystä koordinaatioryhmässä sekä valmistelevalta käsittelystä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa. Valiokunta on kuullut asiasta valtioneuvoston kansliaa, sisäministeriötä ja puolustusministeriötä.

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa painopisteiden valmistelusta eikä niiden sisällön asianmukaisuudesta tai tarkoituksenmukaisuudesta.

Laillisuusvalvonnan toiminta vuonna 2024

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto

Käsiteltävänä oleva tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2024 on järjestyksessään kuudes valtuutetun vuosikertomus. Se sisältää tietoja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta ja tiedustelutoiminnan valvonnasta sekä näkemyksiä tiedustelutoiminnan sääntelystä ja sääntelyn soveltamisesta. Siinä on myös havainnollisina graafisina esityksinä tilastotietoja valtuutetun valvontakäynneistä, valtuutetulle tehdyistä tutkimispyynnöistä ja kanteluista, valtuutetun antamista lausunnoista sekä valtuutetun toiminnon rahoituksesta. Kertomuksen liitteessä on esitetty valtuutetun toiminnon missio, visio ja strategiset linjaukset.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 7 §:n mukaan valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan laillisuutta samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Valtuutettu myös seuraa ja arvioi toimialallaan lainsäädännön toimivuutta, edistää oikeusturvan toteutumista ja tekee tarpeelliseksi katsomiaan kehittämis ehdotuksia. Lisäksi valtuutettu valvoo suojelupoliisin muuta toimintaa.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu ja hänen esittelijänsä ja muu henkilöstö muodostavat tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 20 §:ssä tarkoitetun tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon. Valtuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Hallinnollisesti tiedusteluvalvontavaltuutettu on ollut kertomusvuoden 2024 loppuun saakka sijoitettuna tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Valtuutettu on siten saanut tietosuojavaltuutetun toimistolta henkilöstö- ja taloushallinnon sekä viestinnän palveluita. Tiedusteluvalvontavaltuutetun asiakirjahallinto on kuitenkin ollut kokonaan erotettuna tietosuojavaltuutetun toimiston asiakirjahallinnosta. Vuoden 2025 alusta lukien tiedusteluvalvontavaltuutettu on toiminut muiden erityisvaltuutettujen tapaan uudessa Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastossa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnossa on kertomusvuonna työskennellyt johtava asiantuntija, erityisasiantuntija ja asiantuntija (31.1.2024 saakka hallinnollinen avustaja). Hallinnollisen avustajan viran nimi on muutettu 1.2.2024 lukien asiantuntijaksi. Se ilmentää paremmin viran toteutunutta tehtäväkuvaa. Asiantuntija vastaa toiminnon tarvitsemien hallinnollisten tukipalveluiden tuottamisen ja hankkimisen lisäksi toiminnon tiedonhankinnasta hallinnollisissa ja valvontatoimintaan liittyvissä asioissa. Hän osallistuu myös toiminnon harjoittamaan valvontaan.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena tarvittaessa toimiva johtava asiantuntija on ollut 1.7.2024 lukien virkavapaalla siviilikriisinhallintaan osallistumisen vuoksi.

Valiokunta viittaa aiempiin huomioihinsa tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen tarpeesta ja asiaa koskevan sääntelyn aikaansaamisesta (TiVM 1/2021 vp, s.15; TiVM 1/2020 vp, s. 11 ja 18 sekä TiVM 2/2024 vp, s. 6) ja painottaa, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla tulee olla kaikissa tilanteissa toimiva sijaisuusjärjestely. Valtioneuvoston tulee ryhtyä tarvittaviin toimiin, jotta valtuutetun sijaisuusjärjestelyt toimivat vastaisuudessa kaikissa oloissa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla on korkean tietoturvatason vaatimukset täyttävä toimitila. Yksittäiset valvonta-asiat käsitellään kuitenkin tietoturvasyistä erillisissä työpisteissä, jotka sijaitsevat suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten toimitiloissa. Niissä valtuutetun toiminnolla on suora käyttöyhteys viranomaisten tiedustelumenetelmiä koskeviin asianhallintajärjestelmiin.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto teki kertomusvuonna tiedusteluviranomaisiin 153 selasta valvontakäyntiä, jotka liittyivät tiedustelumenetelmien käyttöä koskeneisiin lupavaatimuksiin ja päätöksiin sekä tiedustelun suojaamista koskeneisiin päätöksiin (vuonna 2019 valvontakäyntejä oli 50, vuonna 2020 172, vuonna 2021 148 ja vuonna 2022 154, vuonna 2023 171). Lisäksi toiminto teki tiedusteluviranomaisiin sellaisia valvontakäyntejä, jotka koskivat tiedustelumenetelmien käytöstä laadittuja pöytäkirjoja. Toiminto teki myös yleisluonteisempia perehdytyskäyntejä.

Valvontakäyntien yhteydessä on tarkastettu kaikki suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tekemät päätökset tiedustelumenetelmien käytöstä ja tiedustelun suojaamisesta.

Valtuutetun toiminnosta on osallistuttu kahta lukuun ottamatta kaikkiin tiedustelumenetelmiä koskeneisiin Helsingin käräjäoikeuden istuntoihin.

Valtuutetulle on kertomusvuonna saapunut 11 kirjoitusta, joita valtuutettu luonnehtii kertomuksessaan tutkimuspyynnöiksi, sekä yksi tutkittavaksi otettu kantelu.

Kertomusvuonna valtuutetun toiminto jatkoi edellisenä vuonna aloitettuja laaja-alaisempia teemataarkastuksia, jotka kohdistuivat muun muassa tietoliikennetiedustelun toteuttamiseen sekä tiedustelumenetelmillä hankittujen tietojen jatkokäsittelyyn. Tiedusteluvalvontavaltuutettu teki kertomusvuonna yhdessä apulaistietosuojavaltuutetun kanssa suojelupoliisiin yhteistarkastuksen, jonka tuloksena suojelupoliisille annettiin eräitä tietojenkäsittelyn ohjeistamista koskevia suosituksia.

Tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa tiedusteluvalvontavaltuutetun ydintehtäviin kuuluu valvoa, että tiedustelutoiminnan kohteena on ainoastaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tarkastama tiedustelumenetelmien käyttö on kertomuksen mukaan ollut kohdennettuna tällaiseen toimintaan.

Kertomusvuonna valtuutettu ei ole havainnut aihetta kantelun tekemiselle Helsingin käräjäoikeuden päätöksistä eikä tiedustelumenetelmien käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

määräyksen antamiselle. Valtuutettu ilmoitti kertomusvuonna yhden asiakokonaisuuden esituskintaan.

Kertomusvuonna ei ilmennyt aihetta huomautuksen antamiseen tiedusteluviranomaiselle. Valtuutettu kiinnitti kuitenkin valvottavan huomiota lainmukaiseen menettelyyn kahdessa asiassa, jotka liittyivät tiedustelun suojaamista koskevaan päätöksentekoon ja tietoliikennetiedustelun toteuttamiseen. Lisäksi valtuutettu esitti laintulkintaa koskevan näkemyksensä asiassa, joka liittyi teknisen laitetarkkailun toteuttamiseen.

Valtuutetun toiminto jatkoi kertomusvuonna yhteistyötä tiedustelututkimusta ja -opetusta harjoittavien yliopistojen kanssa. Yhteistyön tavoitteena on erityisesti se, että tutkimuksessa ja opetuksessa huomioitaisiin tiedustelutoimintaan liittyvät oikeudelliset näkökohdat ja tiedustelutoiminnan valvonta.

Valvontakäyntien suuri määrä ja se, että valtuutettu on osallistunut lähes kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin, kertovat valvonnan intensiivisyydestä. Valvontatyö on ollut hyvää ja kattavaa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnassa tiedustelumenetelmien käytön valvontatyö on lainvastaisuuksia ennaltaehkäisevää ennakollista valvontaa, lainvastaisuuksia reaaliaikaisesti estävää valvontaa ja lainvastaisuuksiin jälkikäteen puuttuvaa valvontaa.

Ennakollinen laillisuusvalvonta operoi kertomuksen mukaan yleisellä tasolla (s. 11). Se voi sisältää lainsäädännön tulkinnan tukemista oikeudellisia käsitteitä analysoimalla sekä oikeudellisia käsitteitä ja normeja systematisoimalla. Sen yhteydessä voidaan tarkastaa systeemisiä seikkoja, kuten valvonnan kohteena olevan toiminnan organisointia ja ohjeistusta, sekä kartoittaa vallitsevaa ammattieettistä tiedustelukulttuuria. Reaaliaikainen eli käynnissä olevaan toimintaan kohdistuva valvonta ja jälkikäteinen eli päättyneeseen toimintaan kohdistuva valvonta koskevat yksittäisiä tapauksia.

Valvontatoiminta on painottunut ennakollisen ja reaaliaikaisen valvonnan muotoihin. Valvontatoiminnassa on myös mahdollista yhdistellä erilaisia ennakollisen, reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan elementtejä. Reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan yhteydessä tehdyt havainnot voivat esimerkiksi antaa riskiarvioinnin perusteella aiheen käynnistää teemakohtainen tarkastus, joka voi koskea myös systeemisiä seikkoja.

Ennakollisen valvonnan on valiokunnan mielestä tärkeää pysyä valtuutetun kertomalla tavalla yleisellä tasolla. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvoja, jonka tulee pidättäytyä ennakollisen tapauskohtaisen oikeudellisen asiantuntijatuen antamisesta tiedusteluviranomaisille voidakseen reaaliaikaisessa ja jälkikäteisessä valvonnassa uskottavasti arvioida heidän toimintansa lainmukaisuutta (TiVM 1/2024 vp, s. 7; TiVM 1/2022 vp, s. 8, TiVM 2/2024 vp, s. 8).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoiminnan luonteesta johtuu valiokunnan mielestä ymmärrettävästi, että valvonnassa käytetään useammin muita keinoja kuin määrätään varsinaisia laillisuusvalvonnallisia seuraamuksia, joita niitäkin on kertomusvuonna käytetty (samoin kerto-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

musvuodella 2023, ks. TiVM 2/2024 vp, 8). Valtuutettu on kertomusvuonna ilmoittanut yhden asiakokonaisuuden esitutkintaan ja kiinnittänyt valvottavan huomioita lainmukaiseen menettelyyn kahdessa asiassa, jotka liittyivät tiedustelun suojaamista koskevaan päätöksentekoon ja tietoliikennetiedustelun toteuttamiseen. Lisäksi valtuutettu on esittänyt laintulkintaa koskevan näkemyksensä asiassa, joka liittyi teknisen lait tarkkailun kohdistamiseen.

Valiokunta on saanut tiedusteluvalvontavaltuutetulta vuosikertomusta täydentävän salassa pidettävän kirjallisen selvityksen edellä mainituista, valtuutetulle tehdystä kantelusta, laillisuusvalvonnallisista seuraamuksista sekä teematarkastuksista samoin kuin tiedustelumenetelmien ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön kohdentumisesta. Julkisen kertomuksen salassa pidettävä täydennys sisältää valiokunnan valvontatehtävän kannalta hyödyllisiä tietoja niin tiedusteluviranomaisten kuin valtuutetun toiminnasta.

Valiokunta kannustaa valtuutettua kiinnittämään vastaisuudessa huomiota julkisen vuosikertomuksen ja valiokunnalle annettavan salassa pidettävän selvityksen sisällöllisiin suhteisiin arvioimalla muun muassa sitä, onko valtuutetun toiminnasta ja toimenpiteistä mahdollista esittää nykyistä laajemmin tietoja julkisessa kertomuksessa (ks. myös TiVM 1/2024 vp, s. 8).

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).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla tulee olla tiedusteluviranomaisista riippumaton oikeudellinen ja tekninen asiantuntemus tiedustelutoiminnan valvomiseksi.

Valtuutetun toiminnon resurssien riittävyttä on arvioitava valvonnan kohteena olevan toiminnan volyymin kasvaessa. Erityistä huomiota on nykyisessä tilanteessa kiinnitettävä siihen, että Suomen tultua keväällä 2023 NATOn jäseneksi, lisääntyy Suomen tiedusteluviranomaisten yhteistyö NATOn ja sen jäsenmaiden viranomaisten kanssa. Tällä on vaikutuksia tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon valvontatehtävien luonteeseen ja määrään. Suojelupoliisin kohdalla on otettava myös huomioon, että valtuutetun tehtävänä on valvoa suojelupoliisin muutakin toimintaa kuin tiedustelua. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi tiedustelun valvontaan osoitettujen resurssien riittävyttä nykyisiin ja nähtävissä oleviin tuleviin tarpeisiin sekä ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin toiminnon resurssien pitämiseksi valvontatoiminnan tehokkuuden ja kattavuuden turvaamisen vaatimalla tasolla.

Helsingin käräjäoikeus

Tuomioistuinlaitoksella 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

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

perusteella ilman määräaikaa kannella Helsingin hovioikeudelle, jossa kantelu on käsiteltävä kiireellisenä. Myös tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus kannella tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa lupa-asiaassa annetusta päätöksestä.

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

Valiokunta on saanut Helsingin käräjäoikeudelta perusteellisen selvityksen tuomioistuimen käytännön menettelyistä tiedustelulainsäädäntöä koskevissa asioissa ja ratkaisutoiminnassa kertomusvuonna esiintyneistä keskeisistä kysymyksistä samoin kuin käräjäoikeuden tuomareiden ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskusteluista oikeusasiamiehen käräjäoikeuteen kohdistaman tarkastuksen yhteydessä (tarkastuksesta enemmän jäljempänä tässä mietinnössä).

Käräjäoikeus on vakiintuneesti pitänyt ja pitää tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon läsnäoloa tiedustelumenetelmien käyttöä koskevissa istunnoissa hyödyllisenä.

Tietosuojavaltuutettu

Tiedustelutieto sisältää usein 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 poliisitoimessa (616/2019). Viimeksi mainittu sisältää erityisiä säännöksiä suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä. Turvallisusselvityksiin liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädetään turvallisusselvityslaisissa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun tehtävät näyttäytyvät osin rinnakkaisina, vaikka ovatkin toisistaan erillisiä, kahden itsenäisen ja riippumattoman valvontaviranomaisen tehtäviä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo tiedustelutoimintaa, tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käyttöä sekä suojelupoliisin muuta toimintaa. Tietosuojavaltuutettu on henkilötietojen rekistereihin tallettamiseen ja rekistereihin talletettujen henkilötietojen käsittelyä valvova yleisviranomainen, jonka tehtävä kattaa henkilötietojen käsittelyn suojelupoliisin ja puolustusvoimien 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 käsittelijälle, väliaikaisen tai pysyvän käsittelykiellon asettaminen, määräys tiedonsiirron keskeyttämisestä,

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

määräys henkilötietojen oikaisemisesta tai poistamisesta ja määräys käsittelytoimien saattamisesta määräajassa lain mukaisiksi (51 §). Tietosuojavaltuutettu voi asettaa määräyksen tehosteeksi uhkasakon (52 §).

Kertomusvuoden aikana tietosuojavaltuutetun toimisto ja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto ovat tehneet yhteistarkastuksen suojelupoliisissa. Yhteinen tarkastus oli lajissaan ensimmäinen. Se kohdistui poliisilain 5 a luvun ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain nojalla hankittujen henkilötietojen käsittelyyn siltä osin kuin tietoja tallennetaan suojelupoliisin tietojärjestelmiin tai muille tallennusaloille. Tarkastus kohdistui erityisesti menettelytapoihin, vastuisiin ja ohjeistuksiin. Tarkastajat antoivat kaikissa näissä teemoissa ohjeistusta suojelupoliisille.

Tietosuojavaltuutetun toimisto tarkastaa henkilöiltä tulleiden pyyntöjen perusteella sellaisten henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta, joihin henkilöllä itsellään ei ole tarkastusoikeutta. Vuosittain tarkastuspyyntöjä tehdään 20-30. Lähes kaikki pyynnöt kohdistuvat suojelupoliisin toimintaan.

Tietosuojavaltuutettu vastaanotti keväällä 2024 suojelupoliisilta ilmoituksen tietoturvaloukkauksesta. Suojelupoliisin toimintaan oli havaittu tehdyksi tietomurto. Suojelupoliisi on informoinut tietosuojavaltuutetun toimistoa asiassa aktiivisesti. Valtuutetun toimisto seuraa edelleen tilannetta ja siitä johtuvia suojelupoliisin toimenpiteitä.

Tietosuojavaltuutettu käynnisti kertomusvuonna oma-aloitteisen tutkinnan puolustusvoimien tiedotteesta, joka koski mahdollisuutta hakeutua henkilötiedustelukurssille. Tutkinnassa oli kyse henkilötietojen käsittelystä tiedotteen tarkoittamassa toiminnassa. Tutkinnan perusteella asiassa ei ilmennyt tarvetta seuraamusten määräämiseen. Valtuutettu antoi kuitenkin yleistä ohjausta henkilötietojen käsittelyn suunnittelusta ja vaikutusten arvioinnista.

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa apulaistietosuojavaltuutetulta saamansa selvityksen johdosta.

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.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun 1.10.2022 voimaan tulleen lain (330/2022) 3 §:n 3 kohdan mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 19 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan eduskunnalle, valtioneuvostolle ja eduskunnan oikeus-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

asiamiehelle. 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.

Tiedusteluviranomaisten toiminnan ylin laillisuusvalvonta painottuu näin ollen 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.

Tiedusteluvalvontavaltuutettukin kuuluu oikeusasiamiehen valvottaviin. Valtuutetun valvonta on kuitenkin enemmän yhteistyön luonteista kuin perinteistä tarkastavaa laillisuusvalvontaa, mikä ei sekään ole poissuljettua. Valtuutettua koskevat mahdolliset kantelut tutkitaan kuten muutkin kantelut (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2024, s. 160).

Kertomusvuonna oikeusasiamiehelle ei tullut tiedustelutoimintaan liittyviä kanteluita (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2024, s. 160).

Tuomioistuimiin kohdistuva oikeusasiamiehen valvonta on niiden riippumattomuuden vuoksi ollut vakiintuneesti keskusteluluonteista.

Kertomusvuonna oikeusasiamies tarkasti tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviä Helsingin kärjäoikeuden lupa-asioita. Tarkastuksella myös keskusteltiin näitä asioita käsittelevien tuomareiden kanssa. Tarkastuksella kävi oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan ilmi muun muassa, että lainsäätäjän tarkoitus tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittamisesta ei ehkä toteudu tarkoitettulla tavalla (eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2024, s. 161). Oikeusasiamiehen kertomuksessa ei kuitenkaan väitetä kärjäoikeuden soveltaneen lakia väärin tai ylittäneen harkintavaltansa rajoja. Keskusteluissa ilmeni myös, että joissakin tulkinnallisissa kysymyksissä kaivattaisiin ylemmän tuomioistuimen ratkaisuja, mutta näitä ei voi syntyä, ellei tiedusteluvalvontavaltuutettu tai tiedustelumenetelmän käyttöön lupaa hakenut virkamies tee asiassa kantelua hovioikeuteen (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2024, s. 161).

Oikeusasiamies teki tarkastuksen kertomusvuonna myös Pääesikunnan tiedusteluosastoon. Tarkastuksella keskusteltiin muun muassa sotilastiedustelun organisaatiosta ja sotilastiedustelulain soveltamisen mahdollisista ongelmakohdista (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2024, s. 161).

Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamies keskustelee tiedustelulainsäädännön tulkinnan ja soveltamisen kysymyksistä tiedusteluvalvontavaltuutetun ja lainsäädäntöä soveltavien tuomareidenkin kanssa tarjoten heille siten mahdollisuuden käydä ammatillista keskustelua alalla, jonka erityispiirteensä on asioiden ja ratkaisutoiminnan salassa pidettävä luonne.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Ylimmän hallitusvallan käytön laillisuusvalvonta on yksi oikeuskanslerin valvontatoiminnan painopistealueista. Tiedustelutoiminnankin alalla oikeuskanslerin valvonta koskee valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimia sekä sisäministeriön ja puolustusministeriön toimintaa tiedustelun ohjauksessa ja valvonnassa sekä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätösten täytäntöönpanossa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu näin ollen tiedustelun ohjauksen ja valvonnan strategiseen tasoon sekä tiedustelutiedon hyödyntämiseen ylimmässä valtiojohtossa. Valvonta koskee myös tiedustelun painopisteiden asettamista samoin kuin tiedusteluviranomaisille esitettyjä tiedustelupyynnöitä sekä tiedusteluviranomaisten hallitusvallalle tuottamien palvelujen käyttöä ja tiedustelutiedon hyödyntämistä.

Oikeuskansleri seuraa laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta tiedusteluun liittyvien asioiden käsittelyä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan yhteisissä kokouksissa (TP-UTVA). Oikeuskansleri on nyttemmin arvioinut, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonta käytännössä edellyttää osallistumista kaikkiin TP-UTVAn kokouksiin.

Kantelumenettelyssä tai muutoinkaan oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei kertomusvuonna ole tullut esille välittömästi tiedustelutoiminnan valvonnan kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ylin hallitusvalta on tiedustelutoiminnankin alalla konkreettisten laillisuusvalvontatoimien kohteena, ja että valvonta koskee tiedustelutoiminnan strategisen ohjauksen ja valvonnan lisäksi tiedusteluviranomaisille esitettyjä tiedustelupyynnöitä sekä tiedusteluviranomaisten hallitusvallalle tuottamien palvelujen käyttöä ja tiedustelutiedon hyödyntämistä.

Sisäinen laillisuusvalvonta vuonna 2024

Sisäministeriö

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

Suojelupoliisin 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 katse-lukieltojen, jäljentämiskieltojen sekä tiedustelukieltojen toteutuminen; 10) ilmaisukieltojen lukumäärä; 11) toiminnan yhteydessä havaitut ongelmat, kehittämistarpeet ja muut merkittävät sei-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

kat. 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 suojelupoliisin ministeriölle toimittamat yksityiskohtaiset tiedot kattavan sisäministeriön kertomuksen tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja valvonnasta suojelupoliisissa vuonna 2024. Valiokunta on lisäksi saanut tiedoksi sisäministeriön kertomuksen poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta suojelupoliisissa vuonna 2024.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan suojelupoliisin ministeriölle antamat selvitykset ovat asianmukaisia ja ne sisältävät riittävät tiedot toiminnasta.

Sisäministeriö katsoo kertomuksessa tehtäväkseen tiedustelutoiminnan alalla arvioida saamansa selvityksen perusteella siviilitiedustelutoiminnan lain- ja asianmukaisuutta. Selvityksessä esitetyt tiedot otetaan lisäksi huomioon suojelupoliisin ohjauksessa, jolloin huomiota kiinnitetään muun muassa siihen, miten salainen tiedonhankinta kokonaisuutena kohdistuu ministeriön asettamiin strategisen tason toimintalinjoihin (siviilitiedustelun painopisteisiin). Ministeriö seuraa painopisteiden toteutumista ja tuloksellisuutta osana suojelupoliisin ohjausta. Sisäministeriön arvion mukaan tiedustelutoimivaltuuksien käyttö kertomusvuonna on ollut siviilitiedustelulle asetettuihin painopisteisiin kohdistuvaa.

Sisäministeriö ei ole kertomusvuonna toteuttanut varsinaista laillisuusvalvontatarkastusta suojelupoliisiin. Loppuvuodesta 2024 aloitettiin kuitenkin sisäministeriön sisäisen tarkastuksen johdolla tarkastus, johon osallistuivat myös sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikön sekä hallinto- ja kehittämisosaston talous- ja suunnitteluyksikön edustajat.

Sisäministeriö toteaa, että suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvonnan resurssien riittävyyttä on kertomusvuonna parannettu.

Sisäministeriö toteaa, että sen saaman selvityksen mukaan toimivaltuuksia on sovellettu laissa säädetyin edellytyksin eikä tarkastuksissa ole ilmennyt systeemisiä laatu- tai muita virheitä. Laillisuusvalvonnan tarkastus- ja muut havainnot ovat johtaneet niiden edellyttämiin toimenpiteisiin. Tarvittavilta osin on tehty ilmoitus tiedusteluvalvontavaltuutetulle, jolle suojelupoliisi toimittaa myös kaikki sisäiset laillisuusvalvontakertomukset. Tarvittaessa on myös informoitu sisäministeriötä. Laillisuusvalvontaan liittyviä asioita on tarvittaessa käsitelty sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikön ja suojelupoliisin johdon välisissä kuukausikokouksissa.

Valiokunnalla ei ole sisäministeriön kertomuksen johdosta huomautettavaa.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

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 vuositasona, 5) tietolähteen rekisteröintiä koskevien päätösten lukumäärä, 6) arvio sotilastiedustelun ja tiedustelumenetelmien merkityksellisyydestä, 7) tieto rikostorjuntaan tehtävän ilmoituksen siirtämisestä, 8) tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittaminen, 9) tiedustelukiellojen ja jäljentämiskieltojen toteutuminen, 10) ilmaisukieltojen määrä, 11) toiminnan yhteydessä havaitut ongelmat, kehittämistarpeet ja muut merkittävät seikat. Selvityksessä on mainittava myös harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen 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 1 kohdan (so. jos viestinnän molemmat osapuolet olivat viestinnän tapahtuessa Suomessa) perusteella hävitettyjen tietojen määrä (24 §:n 5 kohta), 86 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella (so. jos lähettäjällä tai vastaanottajalla taikka tallentajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta) toteutunut hävittämistapahtuma, hävittämisaikakohta 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) sekä tietoliikennetiedustelun manuaaliseen jatkokäsittelyyn päätyneen tietoliikenteen määrä (24 §:n 9 kohta).

Valiokunta on vastaanottanut sotilastiedusteluviranomaisen puolustusministeriölle toimittamat yksityiskohtaiset tiedot kattavan puolustusministeriön kertomuksen tiedustelumenetelmien ja sotilastiedustelun suojaamisen käytöstä ja valvonnasta vuonna 2024. Kertomuksen asiakirjoihin sisältyvät liitteinä pääesikunnan oikeudellisen osaston laillisuusvalvonnan vuosikertomus sekä pääesikunnan päällikön näkemys sotilastiedusteluviranomaisen toiminnan lainmukaisuudesta ja laillisuusvalvonnan organisoinnista vuonna 2024.

Puolustusministeriön suorittamassa laillisuusvalvonnassa on tarkastettu kaikki kertomusvuonna sotilastiedusteluviranomaisessa tehdyt päätökset ja pöytäkirjat. Lisäksi ministeriö on tarkastanut

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

kaikki pääesikunnan oikeudellisen osaston laatimat tarkastuskertomukset. Puolustusministeriön mukaan sen esittämät näkökannat asiakirjoista on otettu asianmukaisesti huomioon.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan sotilastiedusteluviranomaisen toiminta on korkealla tasolla, vaikka tarkastelukaudella on ollut sotilastiedustelua tai siihen viittavia oikeudenkäyntejä ja esitutkintoja sekä muita tarkastuksia. Ministeriön näkemyksen mukaan oikeudenkäynnit ja esitutkinta kertovat sotilastiedustelun monitasoisen laillisuusvalvonnan hyvästä toiminnasta ja siitä, että epäkohtiin voidaan puuttua monella eri tasolla. Puolustusministeriö katsoo, että asioiden hoito on suoritettu asiaan kuuluvasti.

Puolustusministeriö ei ole havainnut sotilastiedustelun laillisuusvalvonnassa kertomusvuonna lainvastaista tai muuta sellaista menettelyä, jonka vuoksi pitäisi ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin. Ministeriö korostaa kertomuksessaan, että sotilastiedustelutoiminnassa on edelleen kehitettävä myös hallinnollisia menettelyjä ja kiinnitettävä huomiota viranomaistoimintaa koskevaan muuhun lainsäädäntöön vastaavalla tarkkuudella kuin toimivaltalainsäädännön kanssa toimitaan.

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa puolustusministeriön kertomuksen johdosta.

Suojelupoliisi ja pääesikunta

Suojelupoliisilla on sen muusta toiminnasta riippumaton sisäinen laillisuusvalvontatoiminto, jonka käytännön järjestämisestä vastaa päätoiminen sisäinen laillisuusvalvoja. Toiminto valvoo suojelupoliisin kaikkea toimintaa.

Valiokunta on saanut selvityksen suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvonnan toimittamista tarkastuksista ja muusta valvontatoiminnasta. Sisäinen laillisuusvalvonta on kertomusvuonna tarkastanut kaikki tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat vaatimukset, päätökset ja pöytäkirjat. Valiokunnalle on tehty selkoa myös esitutkintaan edellisenä kertomusvuotena johtaneiden tapahtumien jälkeen suojelupoliisissa toteutetuista riskienhallintatoimenpiteistä.

Puolustusvoimissa sotilastiedustelun sisäinen laillisuusvalvonta kuuluu pääesikunnassa puolustusvoimien asessorin johtaman oikeudellisen osaston laillisuusvalvontasektorille. Se valvoo puolustusvoimien kaikkea toimintaa, ei pelkästään sotilastiedustelua.

Puolustusvoimien sisäinen laillisuusvalvonta pitää säännöllisesti yhteyttä tiedusteluvalvontavaltuutettuun ja hänen henkilöstöönsä. Vuoropuhelua käydään valvontatoimen havainnoista, sisäisen laillisuusvalvonnan menetelmistä ja toiminnan kehittämisestä.

Yhteydenpito tiedusteluvalvontavaltuutetun kanssa on valiokunnan saaman selvityksen mukaan ollut vaivatonta ja verraten aktiivista. Sotilastiedustelun sisäinen laillisuusvalvonta on pyrkinyt informoimaan matalalla kynnyksellä tiedusteluvalvontavaltuutettua omasta tarkastustoiminnastaan ja siinä saaduista havainnoista.

Puolustusvoimien sisäinen laillisuusvalvonta toimeenpanee sotilastiedustelutoiminnan teemataarkastuksia vuosisuunnitelman mukaisesti sekä lisäksi tapauskohtaisia teema- ja kohdetarkastuksia. Sotilastiedusteluviranomaisen päätökset ja pöytäkirjat tarkastetaan yleensä neljännesvuosit-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

tain. Laillisuusvalvonta osallistuu sotilastiedusteluviranomaisten uuden keskeisen henkilöstön perehdyttämiseen. Lisäksi laillisuusvalvonta tukee pääesikunnan päällikön valvontatehtävää osallistumalla päällikön valvontakokouksiin ja saattamalla kaikki sotilastiedustelua koskevat laillisuusvalvonnan kertomukset ja muistiot hänelle tiedoksi.

Laillisuusvalvonnan tehtävänä on myös huolehtia tiedusteluvalvontavaltuutetulle mahdollisesti tehtyjen sotilastiedustelua koskevien kanteluiden selvittämisestä ja niihin vastaamisesta valtuutetulle. Kertomusvuonna vastattavaksi tällaisia kanteluita ei tullut lainkaan.

Puolustusvoimissa on koko vuoden 2024 ollut valtakunnallisessa käytössä ns. laillisuusvalvontakanava, jonka kautta henkilöstöön kuluva voi nimellä tai nimettömästi tehdä ilmoituksen epäilemästään lainvastaisuudesta puolustusvoimien missä tahansa hallintoyksikössä. Kertomusvuonna yksi ilmoitus kohdistui sotilastiedusteluviranomaisiin, mutta se ei koskenut sotilastiedustelun operatiivista toimintaa, vaan henkilöstöhallintoa ja johtamista. Valiokunta pitää tällaisen kanavan olemassaoloa hyvän tiedustelukulttuurin ylläpitämisen kannalta tärkeänä.

Valiokunnan saamien selvitysten perusteella sisäinen laillisuusvalvonta on kertomusvuonna ollut hyvin järjestetty niin suojelupoliisissa kuin pääesikunnassakin. Suojelupoliisissa on kuluvana vuonna ollut henkilöstön liikkuvuuden takia haasteita sisäisen laillisuusvalvonnan järjestelyissä. Pääesikunnassa sisäisen laillisuusvalvonnan resursseja on kertomusvuonna jouduttu suuntaamaan puolustusvoimien asianomistajapuhevallan käyttöön merkittävässä sotilastiedustelutoimintaan liittyvissä oikeudenkäynneissä.

Valiokunnan vastaanottamien tarkastuskertomusten ja selvitysten perusteella sisäinen laillisuusvalvonta toimii kummassakin organisaatiossa ammattitaitoisesti.

Tiedustelutoiminnan ulkoisen ja sisäisen laillisuusvalvonnan rinnalla on valiokunnan mielestä ensiarvoisen tärkeää, että tiedustelutoiminnan käytännön operaatioista vastaavat pitävät itse yllä lainsäädännön ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen perustuvaa, oikeusvaltion viranomaiselle ominaista tiedustelukulttuuria.

Valiokunnan keskeiset huomiot

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon valvontatyö on kertomusvuonna ollut hyvää ja kattavaa. Valvontakäyntien suuri määrä ja se, että valtuutettu on osallistunut lähes kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin, kertovat valvonnan intensiivisyydestä.

Kertomusvuonna valtuutetun toiminto jatkoi edellisenä vuonna aloitettuja laaja-alaisempia teemataarkastuksia, jotka kohdistuivat mm. tietoliikennetiedustelun toteuttamiseen sekä tiedustelumenetelmillä hankittujen tietojen jatkokäsittelyyn. Tiedusteluvalvontavaltuutettu teki kertomusvuonna yhdessä apulaistietosuojavaltuutetun kanssa suojelupoliisiin yhteistarkastuksen.

Valtuutetun toiminto jatkoi kertomusvuonna yhteistyötä tiedustelututkimusta ja -opetusta harjoittavien yliopistojen kanssa. Yhteistyön tavoitteena on erityisesti se, että tutkimuksessa ja opetuksessa huomioitaisiin tiedustelutoimintaan liittyvät oikeudelliset näkökohdat ja tiedustelutoimin-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

nan valvonta. Valiokunta pitää tätä yhteistyötä tärkeänä senkin vuoksi, että tulevaisuudessa olisi riittävästi alan perusteet tuntevia henkilöitä hakeutumaan tiedusteluviranomaisten ja tiedustelun valvonnasta vastaavien palvelukseen.

Valiokunta on saanut tiedusteluvalvontavaltuutetulta vuosikertomusta täydentävän salassa pidettävän selvityksen. Julkisen kertomuksen salassa pidettävä täydennys sisältää valokunnan valvontatehtävän kannalta hyödyllisiä tietoja. Valiokunta kannustaa valtuutettua kiinnittämään vastaisuudessa vielä huomiota julkisen vuosikertomuksen ja valiokunnalle annettavan salassa pidettävän selvityksen sisällöllisiin suhteisiin arvioimalla muun muassa sitä, onko valtuutetun toiminnasta ja toimenpiteistä mahdollista esittää nykyistä laajemmin tietoja julkisessa kertomuksessa (ks. myös TiVM 1/2024 vp, s. 8).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnassa tiedustelumenetelmien käytön valvontatyö on lainvastaisuuksia ennaltaehkäisevää ennakollista valvontaa, lainvastaisuuksia reaaliaikaisesti estävää valvontaa ja lainvastaisuuksiin jälkikäteen puuttuvaa valvontaa. Ennakollinen laillisuusvalvonta operoi yleisellä tasolla. Valvontatoiminta on painottunut ennakollisen ja reaaliaikaisen valvonnan muotoihin.

Ennakollisen valvonnan on valiokunnan mielestä tärkeää pysyä valtuutetun kertomalla tavalla yleisellä tasolla. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvoja, jonka tulee pidättäytyä ennakollisen tapauskohtaisen oikeudellisen asiantuntijatuen antamisesta tiedusteluviranomaisille voidakseen reaaliaikaisessa ja jälkikäteisessä valvonnassa uskottavasti arvioida heidän toimintansa lainmukaisuutta (TiVM 1/2024 vp, s. 7; TiVM 1/2022 vp, s. 8, TiVM 2/2024 vp, s. 8).

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).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena tarvittaessa toimiva johtava asiantuntija on ollut 1.7.2024 lukien virkavapaalla. Valiokunta viittaa aiempiin huomioihinsa tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen tarpeesta ja asiaa koskevan sääntelyn aikaansaamisesta (TiVM 1/2021 vp, s.15; TiVM 1/2020 vp, s. 11 ja 18 sekä TiVM 2/2024 vp, s. 6) ja painottaa, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla tulee olla kaikissa tilanteissa toimiva sijaisuusjärjestely. Valtioneuvoston tulee ryhtyä tarvittaviin toimiin, jotta valtuutetun sijaisuusjärjestelyt toimivat vastaisuudessa kaikissa oloissa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla tulee olla tiedusteluviranomaisista riippumaton oikeudellinen ja tekninen asiantuntemus tiedustelutoiminnan valvomiseksi.

Valtuutetun toiminnon resurssien riittävyttä on arvioitava valvonnan kohteena olevan toiminnan volyymin kasvaessa. Erityistä huomiota on nykyisessä tilanteessa kiinnitettävä siihen, että

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2025 vp

Suomen tultua keväällä 2023 NATOn jäseneksi, lisääntyy Suomen tiedusteluviranomaisten yhteistyö NATOn ja sen jäsenmaiden viranomaisten kanssa. Tällä on vaikutuksia tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon valvontatehtävien luonteeseen ja määrään. Suojelupoliisin kohdalla on otettava myös huomioon, että valtuutetun tehtävänä on valvoa suojelupoliisin muutakin toimintaa kuin tiedustelua. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi tiedustelun valvontaan osoitettujen resurssien riittävyyttä nykyisiin ja nähtävissä oleviin tuleviin tarpeisiin sekä ryhtyy toimenpiteisiin toiminnon resurssien pitämiseksi valvontatoiminnan tehokkuuden ja kattavuuden turvaamisen vaatimalla tasolla.

Tiedustelutoiminnan ulkoisen ja sisäisen laillisuusvalvonnan rinnalla on valiokunnan mielestä ensiarvoisen tärkeää, että tiedustelutoiminnan käytännön operaatioista vastaavat pitävät itse yllä lainsäädännön ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen perustuvaa, oikeusvaltion viranomaiselle ominaista tiedustelukulttuuria.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tiedusteluvalvontavalioikunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 15/2025 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 12.12.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mats Löfström r
varapuheenjohtaja Pauli Kiuru kok
jäsen Timo Furuholm vas
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Sari Tanus kd
varajäsen Ari Koponen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen