

Tiedusteluvalvontavaliokunta

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2023

JOHDANTO

Vireilletulo

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2023 (K 14/2024 vp): Asia on saapunut tiedusteluvalvontavaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto
- oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, tietosuojavaltuutetun toimisto
- hallitusneuvos Johanna Hakala, sisäministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- käräjätuomari Jussi Leskinen, Helsingin käräjäoikeus
- laamanni Sirpa Pakkala, Helsingin käräjäoikeus
- päällikkö Juha Martelius, suojelupoliisi
- ylitarkastaja Pieti Kannala, suojelupoliisi
- ylitarkastaja Henri Tolonen, suojelupoliisi
- tiedustelupäällikkö, prikaatikenraali Pekka Turunen, Pääesikunta
- sotilaslakimies Juho Melaluoto, Pääesikunta
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta
- toimitusjohtaja Timo Lehtimäki, Suomen Erillisverkot Oy

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Aluksi

Käsiteltävänä on tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2023. Kyseessä on järjestyksessä viides valtuutetun vuosikertomus. Valiokunta on lisäksi vastaanottanut kertomusta täydentävän salassa pidettävän selvityksen valtuutetun toiminnasta kertomusvuonna.

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

Valiokunta käsittelee tässä mietinnössään tiedustelutoiminnan valvontaa vuonna 2023 muidenkin toimijoiden kuin valtuutetun osalta ja muutenkin laajemmin kuin valtuutetun kertomus itsessään antaisi aihetta. Suomessa on käytössä useiden eri valvojien yhteistyöhön perustuva valvontamalli, joka mahdollistaa eri näkökulmista 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 sekä 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, turvallisuus selvityksissä (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.

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

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 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 2023 valtiopäivillä

Tiedusteluvalvontavaliokunta asetetaan eduskunnan työjärjestyksen 17 §:n 2 momentin mukaan — muista valiokunnista poiketen — vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on eduskuntavaalien jälkeen tullut nimitetyksi, jollei eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta toisin päättä. Valiokunnan työhön tulee siten vaalivuonna yleensä pitkätkö tauko.

Tiedusteluvalvontavaliokunta asetettiin vuoden 2023 eduskuntavaalien ja hallituksen muodostamisen jälkeen syyskuussa niin, että valiokunta pääsi pitämään järjestäytymiskokouksensa vasta 22.9.2023. Valiokunta ehti siksi pitää vuoden 2023 valtiopäivillä vain 16 kokousta. Kuluvalle vaalikaudella istuva tiedusteluvalvontavaliokunta on järjestyksessä toinen.

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

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

on 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, 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 pääesikunnalle sotilastiedustelun kohteista voivat sotilastiedustelusta annetun lain 14 §:n perusteella tehdä 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 2023 painopisteiden toteutuma

Valiokunta on saanut sisäministeriöltä selvityksen vuoden 2023 siviilitiedustelun painopisteiden toteutumasta sekä puolustusministeriöltä selvityksen sotilastiedustelun painopisteiden toteutumasta vuonna 2023. Painopisteiden asettamista vuodelle 2023 on käsitelty valiokunnan mietinnössä TiVM 1/2024 vp, s. 4—5.

Sisäministeriö arvioi vuosittain siviilitiedustelun painopisteiden toteutumista ja tuloksellisuutta. Kertomusvuotta koskeva arvio on ministeriössä tehty eri tietolähteiden perusteella suojelupoliisin tiedonhankinnan, raportoinnin ja sen vaikuttavuuden sekä toteutuneen toimintaympäristön näkökulmista. Tiedustelutiedon vaikuttavuutta on arvioitu asiakaspalautekyselyjen, asiakaskeskustelujen, raportointiarvioinnin sekä ministeriön asettamilla seurannan ja tuloksellisuuden mittareiden avulla.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan suojelupoliisin tiedustelutoiminta ja raportointi vuonna 2023 on ollut asetettujen painopisteiden mukaista sekä tuloksellista.

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

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

sotilastiedustelun valvonnasta ja ohjauksesta vastaavien ministeriön virkamiesten ja sotilastiedusteluviranomaisten yhteydenpito on ollut jatkuvaa.

Sotilastiedustelun painopisteisiin ei kertomusvuonna ole tehty varsinaisia muutoksia. Painotukset ovat toisaalta ymmärrettävästi vaihdelleet kulloisenkin tilanteen mukaan. Venäjän laajamittainen hyökkäyssota on vaikuttanut edelleen merkittävästi sotilastiedustelun toimintaan. Puolustusministeriön mukaan sotilastiedustelu on kyennyt vastaamaan laadukkaasti tiedontarvitsijoiden tarpeisiin.

Valiokunnalla ei ole ministeriöiden selvityksistä huomautettavaa.

Tiedustelun painopisteiden valmistelu ja asettaminen vuodelle 2025

Siviilitiedustelun painopisteitä vuodelle 2025 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 (VNK/463/05/2019) asettanut tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmän huolehtimaan ylimmän valtiojohdon tilannekuvatietoisuuden 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 2025 on käsitelty ennakkoivasti edellä mainitussa koordinaatioryhmässä valmistelun eri vaiheissa. Valmistelevasti painopisteet vuodelle 2025 on käsitelty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa 5.11.2024. Sisäministeriö on asettanut siviilitiedustelun vuoden 2025 painopisteet 21.11.2024. Puolustusministeriö on asettanut vuoden 2025 sotilastiedustelun painopisteet 6.11.2024.

Tiedusteluvalvontavaliokunta on saanut seikkaperäisen selvityksen sotilastiedustelun ja siviilitiedustelun painopisteistä vuodelle 2025 samoin kuin sisäministeriön ja

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

puolustusministeriön mainittuja painopisteitä koskevien päätösten ennakoivasta käsittelystä koordinaatioryhmässä sekä valmistelevista 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 2023

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto

Käsiteltävänä oleva tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2023 on järjestyksessään viides. Kertomusta on kehitetty. Siinä on (s. 46—47) muun muassa ensimmäistä kertaa havainnollisina graafisina esityksinä tilastotietoja valtuutetun valvontakäynneistä, valtuutetulle tehdyistä tutkimispyynnöistä ja kanteluista, valtuutetun antamista lausunnoista sekä valtuutetun toiminnon rahoituksesta. Kertomuksen liitteessä (s. 42—43) 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 kehittämisehdotuksia. 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, mutta sijoitettu hallinnollisesti tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnossa on kertomusvuonna työskennellyt johtava asiantuntija, erityisasiantuntija ja hallinnollinen avustaja, joka on osallistunut hallinnollisten tehtäviensä lisäksi myös tiedustelun valvontaan. Kertomusvuonna on avustajan tehtäväkuvan muuntumisen takia tehty esitys hallinnollisen avustajan viran nimikkeen muuttamisesta asiantuntijaksi. Viran nimikkeen muutos on toteutunut 1.2.2024.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin tehty lisäys (898/2022) tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta tuli voimaan 1.12.2022. Valtuutetun sijaisena toimivan johtavan asiantuntijan virka on täytetty 1.5.2023 lukien. Valiokunta pitää aiempiin huomioihinsa viitaten varsin tärkeänä, että sijaisen virka on tullut täytetyksi (TiVM 1/2021 vp, s.15; TiVM 1/2020 vp, s. 11 ja 18). Tiedusteluvalvontavaltuutetulla tulee olla toimiva sijaisuusjärjestely.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla on korkean tietoturvatason vaatimukset täyttävä toimitila.

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto teki kertomusvuonna tiedusteluviranomaisiin 171 sellaista 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). Lisäksi toiminto teki tiedusteluviranomaisiin yleisempiä perehdytyskäyntejä sekä valvontakäyntejä tiedustelumenetelmien käytöstä laadittujen pöytäkirjojen tarkastamiseksi.

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

Valtuutetun toiminnosta on osallistuttu kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin.

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

Kertomusvuonna valtuutetun toiminto on käynnistänyt teematarkastuksia, jotka ovat kohdistuneet mm. tietoliikennetiedustelun toteuttamiseen sekä tiedustelumenetelmillä hankittujen tietojen käsittelyyn.

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 kohdistettuna tällaiseen toimintaan.

Kertomusvuonna valtuutetulla ei ole ilmennyt aihetta kantelun tekemiselle Helsingin käräjäoikeuden päätöksistä, tiedustelumenetelmien käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan määräyksen antamiselle, tiedusteluviranomaisen menettelyä koskevan asian esitutkintaan ilmoittamiselle taikka huomautuksen antamiselle tiedusteluviranomaiselle.

Kertomusvuonna valtuutetun toiminto on ryhtynyt käynnistämään yhteistyötä tiedustelututkimusta ja -opetusta harjoittavien yliopistojen kanssa. Kertomuksen mukaan (s. 9) kyse on erityisesti siitä, että tiedustelutoimintaan liittyvät oikeudelliset näkökohdat ja tiedusteluvalvonta huomioitaisiin tutkimuksessa ja opetuksessa.

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

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnassa tiedustelumenetelmien käytön valvonta on ennakkollista, reaaliaikaista ja jälkikäteistä. Valvontatoiminta on painottunut ennakkollisen ja reaaliaikaisen valvonnan muotoihin. Reaaliaikainen ja jälkikäteinen laillisuusvalvonta on luonteeltaan tapauskohtaista. Ennakollinen laillisuusvalvonta operoi kertomuksen mukaan (s. 10) yleisellä tasolla. Sen yhteydessä voidaan tarkastaa systeemisiä seikkoja, kuten valvonnan kohteena olevan toiminnan organisointia ja ohjeistusta. Valtuutettu toteaa kertomuksessaan (s.

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

24) valiokunnan mielestä aivan oikein, ettei valtuutetun harjoittama ennakollinen tai reaaliaikainen valvonta saa valtuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden säilyttämisen takia muodostua suojelupolisin tai sotilastiedusteluviranomaisen yksittäistapauskohtaisena neuvonantajana toimimiseksi tai tiedustelutoiminnan operatiiviseen johtamiseen osallistumiseksi.

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).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoiminnan luonteesta johtuu, että valtuutettu ohjaa valvottavia lähinnä esittämällä epävirallisia moittivia tai ohjaavia käsityksiä. Valtuutettu on saattanut valvottaviensa tietoon näkemyksensä tietoliikennetiedustelun teknistä toteuttamista ja tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittamista koskevista asioista. Lisäksi kertomusvuonna on käynnistetty yhden asian alustava laillisuusvalvonnallinen selvittäminen, mikä on vuoden 2024 puolella johtanut asian esituskintaan ilmoittamiseen. Valiokunta panee merkille, että valtuutetun valvontatyö on monipuolistumassa ja saamassa uusia muotoja.

Valiokunta on saanut tiedusteluvalvontavaltuutetulta vuosikertomusta täydentävän kirjallisen selvityksen edellä mainituista, valtuutetulle tehdystä kantelusta, laillisuusvalvonnallisista seuraamuksista sekä teemataarkastuksista samoin kuin tiedustelumenetelmien ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön kohdentumisesta. Julkisen kertomuksen salassa pidettävä täydennys sisältää valiokunnalle hyödyllisiä tietoja. Vastaisuudessa valtuutetun on aiheellista kiinnittää 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.

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 riittävyyttä 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

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon valvontatehtävien luonteeseen ja määrään. Suojelupoliisin kohdalla on otettava myös huomioon, että valtuutetun tehtävänä on valvoa suojelupoliisin muutakin toimintaa kuin tiedustelua. Valiokunta kehottaa valtioneuvostoa seuraamaan ja arvioimaan tiedustelun valvontaan osoitettujen resurssien riittävyttä nykyisiin ja nähtävissä oleviin tuleviin tarpeisiin sekä tarvittaessa ryhtymään 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 perusteella ilman määräaikaakaan kannella Helsingin hovioikeudelle, jossa kantelu on käsiteltävä kiireellisenä. Myös tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus kannella tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa lupa-asiassa 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 seuraamis- ja edistämistehtävän kannalta.

Valiokunnan saamien tietojen mukaan tiedustelutoimivaltuuksien käyttöä koskevat tiedusteluviranomaisten hakemukset ovat luoneet asianmukaisen pohjan asioiden käsittelylle tuomioistuimessa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon läsnäoloa tiedustelumenetelmien käyttöä koskevissa istunnoissa on käräjäoikeudessa pidetty 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 poliisitoimissa (616/2019). Viimeksi mainittu sisältää erityisiä säännöksiä suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä. Turvallisuusselvityksiin liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädetään turvallisuusselvityslaissa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun tehtävät näyttävät osin rinnakkaisina, vaikka ovatkin toisistaan erillisiä, kahden itsenäisen ja riippumattoman valvontaviranomaisen tehtäviä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo tiedustelutoimintaa, tiedustelumenetelmien ja

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

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

Kertomusvuoden aikana apulaistietosuojavaltuutettu on tehnyt suojelupoliisissa useamman tarkastuskäynnin rekisteröityjen omien tietojen tarkastuspyyntöjen perusteella. Yhteensä kerroilla on käsitelty noin 30 tarkastuspyyntöä. Tarkastuksissa tehtyjen havaintojen johdosta suojelupoliisi ryhtyi yksittäisiin jatkotoimenpiteisiin apulaistietosuojavaltuutetun esityksen mukaisesti.

Apulaistietosuojavaltuutettu teki kertomusvuonna sotilastiedusteluviranomaisessa yhden tarkastuskäynnin rekisteröidyn tarkastuspyynnön perusteella. Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen johdosta sotilastiedusteluviranomainen ryhtyi jatkotoimenpiteisiin apulaistietosuojavaltuutetun esityksen mukaisesti.

Suojelupoliisi on tehnyt kertomusvuonna tietosuojavaltuutetulle yhden ilmoituksen tietoturvaloukkauksesta, joka kohdistui suojelupoliisin työntekijöiden palkkatietojen käsittelyyn. Ilmoitus käsiteltiin tietosuojavaltuutetun toimistossa vuoden 2023 aikana. Rekisteröidyille ei aiheutunut tapahtuneesta korkeaa riskiä eikä täten aiheuttanut tarvetta jatkotoimenpiteisiin apulaistietosuojavaltuutetun toimesta.

Kertomusvuoden aikana ei tietosuojavaltuutetun toimistoon tullut sotilastiedustelutoimintaan liittyviä ilmoituksia tietoturvaloukkauksista.

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa apulaistietosuojavaltuutetulta saamansa selvityksen johdosta.

Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että tietosuojavaltuutetulla on riittävät voimavarat huolehtia henkilötietojen käsittelyn valvonnasta tiedusteluviranomaisissa.

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

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 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.

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. Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuoden aikana tullut tiedustelutoimintaan liittyviä kanteluita, joita olisi otettu tutkittavaksi.

Kertomusvuonna on valmistunut tarkastuspöytäkirja oikeusasiamiehen määräyksestä vuonna 2022 toimitetusta tarkastuksesta, jonka kohteena on ollut eräitä suojelupoliisin tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamista koskevia asiakirjoja. Tarkastuksen perusteella tiedon luovutukset rikostorjuntaan oli tehty lain sallimissa rajoissa. Sen sijaan tiedon luovutukset poliisiyksikölle poliisin toiminnan suuntaamiseksi eivät oikeusasiamiehen käsityksen mukaan perustuneet lakiin. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023, s. 177)

Kertomusvuonna on valmistunut myös eräisiin puolustusvoimien salaista tiedonhankintaa ja sotilastiedustelua koskeviin päätöksiin kohdistunut asiakirjatarkastus. Salaisen tiedonhankinnan päätökset ajoittuivat osin aikaan ennen sotilastiedustelusta annetun lain voimaantuloa (1.6.2019). Salaisten tiedonhankinnan päätösten osalta oikeusasiamies on todennut jääneen epäselväksi, mitä niissä tarkoitettujen rikosten estämis- ja paljastamistoimet olivat olleet. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan monissa tarkastuksen kohteina olleissa tiedonhankinnan toimenpiteissä oli ollut kysymys pikemminkin tiedustelutyypistä toiminnasta kuin laissa tarkoitettua

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

rikosperusteisesta salaisesta tiedonhankinnasta. Oikeusasiamies oli havainnut samankaltaista salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä myös suojelupoliisiin aiemmin tekemällään tarkastuksella, josta on tehty selkoa aiemmin (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2022, s. 178—179). Laillisuusperiaatteen näkökulmasta tilanne on oikeusasiamiehen mielestä tiedustelulainsäädännön myötä ainakin osin korjaantunut (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023, s. 178).

Tiedusteluvalvontavaltuutettuun kohdistuva eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta on oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan enemmän yhteistyön luonteista kuin perinteistä tarkastavaa laillisuusvalvontaa, mikä sekään ei ole poissuljettua.

Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamies ja tiedusteluvalvontavaltuutettu keskustelevat valvonnan käytännön toteutuksen lisäksi tiedustelulainsäädännön tulkintaan ja soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä.

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 turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (TP-UTVA).

Tuomioistuimiin kohdistuvassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei ole tullut esille tiedustelun valvonnan kannalta merkityksellisiä havaintoja.

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 2023

Sisäministeriö

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

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

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 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 väärien 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 vuonna 2023. Valiokunta on lisäksi saanut tiedoksi sisäministeriön kertomuksen poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta suojelupoliisissa vuonna 2023. Sisäministeriön näkemyksen mukaan suojelupoliisin ministeriölle antamat selvitykset ovat olleet asianmukaisia.

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 siviilitiedustelun painopisteisiin. Ministeriö seuraa painopisteiden toteutumista ja tuloksellisuutta osana suojelupoliisin ohjausta. Sisäministeriön avion mukaan tiedustelutoimivaltuuksien käyttö kertomusvuonna on ollut siviilitiedustelulle asetettuihin painopisteisiin kohdistuvaa ja tarkoituksenmukaista.

Laillisuusvalvontaan liittyviä asioita käsitellään sisäasianhallinnon tulosohjausmalliin perustuvassa sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikön ja suojelupoliisin välisissä kuukausikokouksissa. Yksikön laillisuusvalvontatiimi on myös suoraan säännöllisessä vuorovaikutuksessa suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvojan kanssa. Laillisuusvalvonnan seuranta ja raportointi tuottavat osaltaan johtamisen tueksi tilannekuvatietoa organisaatiosta, kehittävät riskiperusteista ennakointia ja tukevat oikeita toimintatapoja.

Sisäministeriö toteaa siviilitiedustelun toimintaan kohdistetun suojelupoliisiin esimiesvalvonnan lisäksi sisäisen laillisuusvalvonnan toimenpiteitä. Valvontaa tukee lainsäädännön edellyttämä

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

dokumentaatiovaatimus samoin kuin se, että Suojelupoliisin sisäinen ohjeistus on ajan tasalla ja että sitä kehitetään.

Suojelupoliisin sisäministeriölle antaman selvityksen mukaan toimivaltuuksia on sovellettu laissa säädettyin 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.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suojelupoliisin johdon sisäiselle laillisuusvalvonnalle antama selvitystyö on kertomusvuonna johtanut ilmoituksen tekemiseen tiedusteluvalvontavaltuutetulle, joka on sittemmin ilmoittanut asian esitutkintaan.

Kertomuksessaan sisäministeriö pitää tärkeänä, että suojelupoliisin sisäistä laillisuusvalvontatoimintaa sovitetaan yhteen ulkoisen valvonnan ja erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan kanssa.

Valiokunnalla ei ole sisäministeriön kertomuksen johdosta huomautettavaa.

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) tiedustelukieltojen 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

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

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 2023.

Päaesikunta ja sotilastiedusteluviranomaiset ovat puolustusministeriön mukaan toimittaneet ministeriölle kertomuksen laatimiseksi tarvittavat asiakirjat. Ne sisältävät pääesikunnan oikeudellisen osaston laillisuusvalvonnan vuosikertomuksen sekä pääesikunnan päällikön näkemyksen sotilastiedusteluviranomaisen toiminnan lainmukaisuudesta ja laillisuusvalvonnan organisoinnista vuonna 2023.

Puolustusministeriö kertoo tarkastaneensa kaikki sotilastiedusteluviranomaisessa vuonna 2023 tehdyt päätökset ja pöytäkirjat. Lisäksi puolustusministeriö on tarkastanut pääesikunnan oikeudellisen osaston laatimat tarkastuskertomukset. Asiakirjojen tarkastuksen yhteydessä ministeriö kertoo keskustelleensa sotilastiedusteluviranomaisten kanssa oikeudellisista kysymyksistä sekä muista kehittämistarpeista ja ajankohtaisista aiheista.

Puolustusministeriö pitää hyvänä, että sotilastiedusteluviranomaisen toiminta on jatkunut maailmanpoliittisesta tilanteesta huolimatta korkealla tasolla myös oikeudelliselta näkökannalta. Tilanne ei ole myöskään vaikuttanut yhteistyön tasoon esimerkiksi laillisuusvalvojien kanssa. Puolustusministeriö saa edelleen kaikki tarvittavat tiedot sotilastiedusteluviranomaiselta ja pääesikunnan oikeudelliselta osastolta ilman aiheetonta viivytystä.

Puolustusministeriö ei ole havainnut sotilastiedustelunlaillisuusvalvonnassa vuonna 2023 erityisiä kehittämiskohteita eikä lainvastaista menettelyä. Puolustusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sotilastiedustelutoiminnassa on keskityttävä myös hallinnollisen lainsäädännön noudattamiseen vastaavalla tarkkuudella kuin toimivaltalainsäädännön kanssa on tehty.

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.

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

Valiokunnalle on tehty selkoa suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvonnan kertomusvuonna toimeenpanemista tarkastuksista ja muusta valvontatoiminnasta sekä valvonnassa tehdyistä keskeisistä havainnoista. Sisäinen tarkastus on kertomusvuoden valvontatoiminnassaan tarkastanut kaikki tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat vaatimukset, päätökset ja pöytäkirjat. Suojelupoliisin sisäinen laillisuusvalvonta on tehnyt selvityksen asiassa, jonka suojelupoliisi on ilmoittanut tiedusteluvalvontavaltuutetulle ja jonka valtuutettu on sittemmin ilmoittanut esitutkintaan.

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

Puolustusvoimien sisäinen laillisuusvalvonta toimeenpanee sotilastiedustelutoiminnan teemataarkastuksia vuosisuunnitelman mukaisesti sekä lisäksi tapauskohtaisia teema- ja kohdetarkastuksia. Sotilastiedusteluviranomaisen päätökset ja pöytäkirjat tarkastetaan yleensä neljännesvuosittain. Laillisuusvalvonta osallistuu sotilastiedusteluviranomaisten uuden keskeisen henkilöstön perehdyttämiseen. Ennakolliseen laillisuusvalvontaan on etenkin tiedustelulainsäädännön voimassaolon ensimmäisinä vuosina kuulunut viranomaisen sisäisten koulutusaineistojen ja ohjeistusten tarkastaminen. 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 tuli yksi tällainen kantelu. Puolustusvoimille suoraan tehtyjä sotilastiedustelua koskevia kanteluita tai kansalaiskirjeitä ei sen sijaan kertomusvuonna tullut laillisuusvalvonnalle vastattavaksi lainkaan.

Puolustusvoimissa on kertomusvuonna ollut valtakunnallisessa käytössä niin sanottu laillisuusvalvontakanava, jonka kautta puolustusvoimien henkilöstöön kuuluva voi nimettömästikin tehdä ilmoituksen epäilemästään lainvastaisesta toiminnasta puolustusvoimien missä tahansa yksikössä. Kertomusvuonna kanavan kautta tehdyistä ilmoituksista viisi kohdistui sotilastiedusteluviranomaisiin, mutta yksikään ilmoituksista ei liittynyt näiden viranomaisten operatiiviseen toimintaan, vaan yleis- ja henkilöstöhallintoon.

Valiokunnan saamien selvitysten mukaan sisäinen laillisuusvalvonta on järjestetty hyvin niin suojelupoliisissa kuin Pääesikunnassakin. 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 mietintö TiVM 2/2024 vp

Valiokunnan keskeiset huomiot

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

Valtuutetun toiminnon valvontatyö on monipuolistumassa ja saamassa uusia muotoja. Toiminto on käynnistänyt esimerkiksi teemataarkastuksia, jotka ovat kohdistuneet mm. tietoliikennetiedustelun toteuttamiseen ja tiedustelumenetelmillä hankittujen tietojen käsittelyyn. Kertomusvuonna valtuutetun toiminto on ryhtynyt käynnistämään yhteistyötä tiedustelututkimusta ja -opetusta harjoittavien yliopistojen kanssa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomusta on kehitetty. Siinä on muun muassa ensimmäistä kertaa havainnollisina graafisina esityksinä tilastotietoja valtuutetun valvontakäynneistä, valtuutetulle tehdyistä tutkimispyynnöistä ja kanteluista, valtuutetun antamista lausunnoista sekä valtuutetun toiminnon rahoituksesta. Kertomuksen liitteessä on myös esitetty valtuutetun toiminnon missio, visio ja strategiset linjaukset.

Valiokunta on saanut tiedusteluvalvontavaltuutetulta vuosikertomusta täydentävän kirjallisen selvityksen. Julkisen vuosikertomuksen salassa pidettävä täydennys on valiokunnalle hyödyllinen. Vastaisuudessa on valiokunnan mielestä kuitenkin aiheellista kiinnittää vielä huomiota julkisen kertomuksen ja sen salassa pidettävän täydennyksen suhteeseen ja harkita, onko valtuutetun toiminnasta ja toimenpiteistä mahdollista esittää nykyistä laajemmin tietoja itse julkisessa kertomuksessa.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin tehty lisäys (898/2022) tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta tuli voimaan 1.12.2022. Valtuutetun sijaisena toimivan johtavan asiantuntijan virka on täytetty 1.5.2023 lukien. Valiokunta pitää aiempiin huomioihinsa viitaten varsin tärkeänä, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on toimiva sijaisuusjärjestely (TiVM 1/2021 vp, s.15; TiVM 1/2020 vp, s. 11 ja 18).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnassa tiedustelumenetelmien käytön valvonta on ennakollista, reaaliaikaista ja jälkikäteistä. Valvontatoiminta on painottunut ennakollisen ja reaaliaikaisen valvonnan muotoihin. Reaaliaikainen ja jälkikäteinen laillisuusvalvonta on luonteeltaan tapauskohtaista. Ennakollinen laillisuusvalvonta operoi yleisellä tasolla. Sen yhteydessä voidaan tarkastaa systeemisiä seikkoja, kuten valvonnan kohteena olevan toiminnan organisointia ja ohjeistusta. Valtuutettu toteaa kertomuksessaan (s. 24) valiokunnan mielestä aivan oikein, ettei valtuutetun harjoittama ennakollinen tai reaaliaikainen valvonta saa valtuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden säilyttämisen takia muodostua suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen yksittäistapauskohtaisena neuvonantajana toimimiseksi tai tiedustelutoiminnan operatiiviseen johtamiseen osallistumiseksi.

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

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

tiedusteluviranomaisille voidakseen reaaliaikaisessa ja jälkikäteisessä valvonnassa uskottavasti arvioida heidän toimintansa lainmukaisuutta (TiVM 1/2024 vp, s. 7; TiVM 1/2022 vp, s. 8).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoiminnan luonteesta johtuu, että valtuutettu ohjaa valvottavia lähinnä esittämällä epävirallisia moittivia tai ohjaavia käsityksiä. Valtuutettu on saattanut valvottaviensa tietoon näkemyksensä tietoliikennetiedustelun teknistä toteuttamista ja tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittamista koskevista asioista. Lisäksi kertomusvuonna on käynnistetty yhden asian alustava laillisuusvalvonnallinen selvittäminen, mikä on vuoden 2024 puolella johtanut asian esitutkintaan ilmoittamiseen.

Valiokunta on saanut tiedusteluvalvontavaltuutetulta ja suojelupoliisilta selvitykset esitutkintaan ilmoittamiseen johtaneista tapahtumista ja esitutkintaan ilmoittamisen perusteista. Asiassa on sittemmin aloitettu esitutkinta. Valiokunta seuraa prosessin etenemistä. Tapahtumat itsessään antavat aiheen muistuttaa kuinka tärkeää on, että tiedustelutoiminnan käytännön operaatioista vastaavat pitävät itse yllä lainsäädännön ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen perustuvaa, oikeusvaltion viranomaiselle ominaista tiedustelukulttuuria.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla tulee olla riittävät resurssit. Toiminnolla pitää olla tiedusteluviranomaisista riippumaton oikeudellinen ja tekninen asiantuntemus tiedustelutoiminnan valvomiseksi.

Valtuutetun toiminnon resurssien riittävyyttä on arvioitava valvonnan kohteena olevan toiminnan volyymin kasvaessa. Erityistä huomiota on nykyisessä tilanteessa kiinnitettävä siihen, että Suomen asema NATO:n jäsenenä lisää Suomen tiedusteluviranomaisten yhteistyötä NATO:n ja sen jäsenmaiden viranomaisten kanssa. Tällä on vaikutuksia tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon valvontatehtävien luonteeseen ja määrään. Valiokunta kehottaa valtioneuvostoa seuraamaan ja arvioimaan tiedustelun valvontaan osoitettujen resurssien riittävyyttä nykyisiin ja nähtävissä oleviin tuleviin tarpeisiin sekä tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin toiminnon resurssien pitämiseksi valvontatoiminnan tehokkuuden ja kattavuuden turvaamisen vaatimalla tasolla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tiedusteluvalvontavaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 14/2024 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö TiVM 2/2024 vp

Helsingissä 13.12.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mats Löfström r
varapuheenjohtaja Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Mika Poutala kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen