



19.3.2021

OKV/565/21/2021

OKV/565/21/2021-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Sisäministeriö

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 24.2.2021, SMDno-2020-980

Asia:

Tiedustelulainsäädäntöä koskeva valtioneuvoston selonteko

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa tiedustelulainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston selonteon valmistelua varten. Ministeriö on pyytänyt näkemyksiä tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

Totean lausuntonani seuraavaa.

Käsittelen seuraavassa ensinnäkin oikeuskanslerin roolia tiedustelutoiminnan valvonnassa ja tuon esille tiedustelutoimintaan liittyviä oikeuskanslerin valvontatoimia. Olen esittänyt kyseisiä seikkoja koskevia näkemyksiäni eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle 24.11.2020 antamassani lausunnossa (OKV/1913/22/2020), joka liittyi tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukseen vuodelta 2019. Katson tarpeelliseksi tuoda esille noita näkemyksiäni tarvittavilta osin myös käsillä olevassa lausunnossani. Lausuntoni lopuksi tuon esille tiedustelulainsäädäntöä koskevia näkökohtia.

OIKEUSKANSLERIN ROOLISTA TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVONNASSA

Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo perustuslain 108 §:n 1 momentin 1 virkkeen perusteella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta on yksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopistealueista. Tähän kuuluu säädösehdotuksiin kohdistuva ennakollinen säädösvalvonta ja muu lainvalmistelun laillisuusvalvonta sekä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien yleinen laillisuusvalvonta. Ministeriöiden toiminnan laillisuusvalvonta on osa oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopisteenä on näin ollen laajasti ylimmän hallitusvallan eli tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden vastuulle ja virkatoimien piiriin kuuluvat asiat. Tiedustelun yhteydessä tämä koskee valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimia sekä ministeriöiden toimintaa tiedustelun ohjauksessa ja valvonnassa sekä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätösten toimeenpanossa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu näin ollen tiedustelun ohjauksen ja valvonnan strategiseen tasoon sekä tiedon hyödyntämiseen ylimmässä valtiojohtossa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakoa ollaan kehittämässä. [Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta](#) (jäljempänä esitysluonnos) on ollut 23.12.2020 päättyneellä lausuntokierroksella. Esitysluonnos perustuu oikeusministeriön asettaman työryhmän laatimassa mietinnössä ([oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2019:24](#)) lausuttuun. Esitysluonnos poikkeaa tietyiltä osin työryhmän mietinnöstä, mutta salaisen tiedonhankinnan, salaisten pakkokeinojen, siviilitiedustelun, sotilastiedustelun ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan osalta asiallisia eroja työryhmän mietinnössä ja esitysluonnoksessa lausutun välillä ei ole.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jakoa koskeva uusi laki. Samalla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen laki. Esitysluonnoksessa ehdotetaan tehtävien jaon laajentamista rajoittamatta kuitenkaan kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaa. Esitysluonnoksessa ehdotetun mukaan oikeuskansleri vapautettaisiin velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä muun ohella sellaisissa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa. Mainitun perusteella tiedustelutoiminnan valvonta keskitettäisiin kerrotuin tavoin oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies valvoisi näin ollen suojelupoliisin harjoittamaa siviilitiedustelua sekä puolustusvoimien pääesikunnan ja tiedustelulaitoksen harjoittamaa sotilastiedustelua. Lisäksi oikeusasiamies kohdistaisi valvonnan valvontaa

tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittamaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan ja suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan valvontaan.

Oikeuskanslerin roolista ja tehtävistä tiedustelutoiminnan valvonnassa todetaan hallituksen esitysluonnoksessa (s. 51) seuraavaa:

”Oikeuskansleri voisi vastaisuudessaakin valvoa esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa. Lisäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kysymyksiä voidaan pitää keskeisinä salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa erityisesti siksi, että mainittuja keinoja ja menetelmiä koskevat lupakäsittelyt tuomioistuimessa eivät tyypillisesti perustu kaksiasianosaissuhteeseen. Siten oikeuskanslerin harjoittaman tuomioistuinten ja asianajajien valvonnan tuottamia näkökulmia olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää myös salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonnassa. Myös salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa oikeuskanslerin säädösvalvontaa on pidettävä tärkeänä muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta.”

Vaikka oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakoa ollaan keskittämässä tiedustelutoiminnan valvonnassa edellä kerrotuin tavoin, on tiedustelutoiminnalla ja salaisella tiedonhankinnalla kuitenkin siis jatkossakin liityntöjä myös oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan painopisteisiin. Olen aiemmassa lausunnossani tiedusteluvalvontavaliokunnalle (6.11.2019, OKV/12/21/2019, tuolloin valiokunnassa oli käsiteltävänä ajankohtaisia asioita tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa) tuonut esille tällaisia liityntöjä. Totesin tuolloin muun ohella seuraavaa:

”Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa erityinen piirre on ylimpään hallitusvaltaan kohdistuva valvonta. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminnan laillisuusvalvonta ja sen toteuttaminen ajantasaisesti ja tehokkaasti on yksi oikeuskanslerin oikeudellisista ja tosiasiallisista vahvuuksista. Siihen kuuluu myös mahdollisuus ohjaavaan, neuvoa-antavaan ja proaktiiviseen työtapaan, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien ja yleensä oikeuksien toteuttamista. Oikeuskanslerin erityistehtävät ylimpien valtioelinten toiminnan valvonnassa ovat merkinneet oikeuskanslerin valvontatoiminnan suuntautumista erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisten kysymysten tarkasteluun.

Oikeuskansleri ei osallistu valtioneuvostolle kuuluvan asian valmisteluun vaan valvoo riippumattomana laillisuusvalvojana valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimintaa.

Tiedustelutoiminnan kannalta tämä tarkoittaa, että oikeuskansleri valvoo tiedustelua koskevien säädösten lainvalmistelua ja ylimmän hallitusvallan vastuulle kuuluvia ratkaisuja tiedustelutoiminnan järjestämisessä sekä esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa.

Hallitusvallan toimilla on tiedustelun ja sen tuottaman tiedon hyödyntämisen strategisella tasolla huomattava merkitys. Hallitusvalta antaa etenkin sotilastiedustelussa toimeksiannot. Sotilastiedustelulain 12 §:n 1 momentin mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous käsittelee valmistelevasti sotilastiedustelun kohteita koskevat painopisteet ja lain 13 §:n 1 momentin mukaan sotilastiedustelun kohteista hankittavia tietoja koskevia tietopyyntöjä voi antaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ylin valtiojohto, jonka tiedonsaantitarpeita sotilastiedustelu palvelee. Sotilastiedustelulain esitöissä ([HE 203/2017 vp, s. 206-207](#)) tarkennetaan 12 §:n 1 momenttia koskevissa perusteluissa, että kerrotuilla painopisteillä tarkoitetaan Suomelle ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä pitkäaikaisia kehityslinjoja, joista tarvittaisiin tarkempaa tietoa ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi. Esitöissä tuodaan lisäksi esille, että sotilastiedusteluviranomaisen toimintaa ohjaavien yleisten periaatteiden ja toimivaltuuden käytön kohdistamista koskevien säännösten johdosta sotilastiedustelun toiminta on rajoitettu tarkoin lailla. Esitöissä korostetaan tässä yhteydessä, että lisäksi on huomattava oikeuskanslerin rooli valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa sekä periaatteellisia ja laajakantoisia asioita koskien.

Myös salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa oikeuskanslerin säädösvalvontaa on pidettävä tärkeänä muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta. Oikeuskansleri on vakiintuneesti valvonut lakien ja asetusten laillisuutta valmisteluvaiheessa antamalla lausuntoja säädösesityksistä, antamalla ministeriöiden pyynnöstä kannanottoja yksittäisistä kysymyksistä sekä tarkastamalla valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistat. Vuoden 2018 alusta lähtien oikeuskanslerinvirastossa on lisäksi tehostettu säädösehdotusten ennakollista valvontaa pyytämällä hallituksen esitysten luonnoksia tarkastettavaksi lainvalmistelun loppuvaiheessa tarkoituksenamme varmistaa mahdollisimman olennainen, oikea-aikainen ja ohjaava sekä lainsäädännön laatua tukeva valvonta.”

OIKEUSKANSLERIN VALVONTATOIMIA

Olen edellä tuonut esille, että oikeuskansleri valvoo tiedustelutoimintaa koskevien säädösten lainvalmistelua ja ylimmän hallitusvallan vastuulle kuuluvia ratkaisuja tiedustelutoiminnan järjestämisessä sekä esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että tiedustelutoimintaa koskeva lainsäädäntö oli valmisteluvaiheessa oikeuskanslerin valvonnan kohteena useassa eri vaiheessa. Oikeuskansleri antoi siviilitiedustelua, sotilastiedustelua sekä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevista lainsäädäntöehdotuksista lausuntonsa. Kyseiset lainsäädäntöehdotukset olivat lisäksi edellä kerrotun oikeuskanslerinviraston ennakollisen säädösvalvonnan kohteena ja näitä lainsäädäntöehdotuksia koskevat valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistat tarkastettiin oikeuskanslerinvirastossa. Lisäksi oikeuskansleri antoi kyseisiä lainsäädäntöehdotuksia koskevan eduskuntakäsittelyn aikana lausuntonsa niin hallintovaliokunnalle, lakivaliokunnalle kuin perustuslakivaliokunnalle. Osan edellä kerrotuista lausunnoista annoin itse ja osan antoi tuolloinen apulaisoikeuskanslerin sijainen.

Annoin lisäksi tiedustelutoimintaa koskevien säädösten lainvalmistelun yhteydessä lausuntoni ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi siviilitiedustelusta, ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi sotilastiedustelun tiedustelumenetelmistä sekä ehdotuksesta puolustusministeriön asetukseksi sotilastiedustelun valvonnasta puolustushallinnossa ja valvonnasta annettavista kertomuksista. Myös kyseiset asetukset olivat oikeuskanslerin tarkastuksen kohteena ennen niiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa osana yleisistunnon esittelylistojen tarkastusta.

Olen myös seurannut tiedusteluun liittyvien asioiden käsittelyä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan TP-UTVA:n kokouksissa. Olen viime syksynä tehnyt kaksi tiedustelutoiminnan strategisen tason valvontaan liittyvää ja oikeuskanslerille perustuslain 108 §:ssä säädettyyn laillisuusvalvontatehtävään kuuluvaa laillisuusvalvontakäyntiä. Tein mainitut laillisuusvalvontakäynnit puolustusministeriöön ja sisäministeriöön.

Laillisuusvalvontakäyntini perustuivat omaan aloitteeseeni sekä laillisuusvalvonnan kohdentamiseen perus- ja ihmisoikeuksien sekä yleensä oikeusvaltion toimivuuden kannalta olennaisiin ja mahdollisia riskejä sisältäviin kokonaisuuksiin ja rakenteellisiin kysymyksiin.

Puolustusministeriöön tekemäni laillisuusvalvontakäynnin tausta-ajatuksena on valvoa erityisesti sotilastiedustelusta annetun lain säätämisen tiedustelun strategisen ohjauksen ja seurannan asianmukaisuutta. Valvonta kohdistuu näin erityisesti sotilastiedustelusta annetun

lain 2 luvussa säädetyn sotilastiedustelun ohjauksen ja seurannan järjestämiseen ja toimivuuteen siltä osin kuin se on valtioneuvoston tehtävänä ja erityisesti lain 13-16 §:ien soveltamisen käytäntöihin. Asiakirjatarkastuksen myötä olen selvittänyt myös tiedustelun painopisteiden asettamisen ja ohjauksen oikeudellista asianmukaisuutta.

Puolustusministeriöön tekemäni laillisuusvalvontakäynnin yhteydessä keskustelin asiakirjatarkastuksen lisäksi sotilastiedustelusta vastaavien henkilöiden kanssa sotilastiedustelun ohjauksen toimivuudesta sekä siitä, miten sotilastiedustelun painopisteitä on ohjattu ja valvottu. Lisäksi keskustelin sotilastiedustelulain 15 §:ssä tarkoitetusta tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta ja siihen mahdollisesti liittyvistä ongelmakysymyksistä sekä yleensä tiedustelutoiminnan sisältämän ohjausmallin ja sen sisältämän strategisen ohjauksen ja valvonnan sekä operatiivisen tason erottelun toimivuudesta.

Sisäministeriöön tekemäni käynnin yhteydessä keskustelin siviilitiedustelusta vastaavien henkilöiden kanssa siviilitiedustelun ohjauksen toimivuudesta sekä siitä, miten siviilitiedustelun painopisteitä on ohjattu ja valvottu. Keskustelin käynnilläni myös poliisilain 5 a luvun 58 §:ssä tarkoitetusta tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta ja siihen mahdollisesti liittyvistä ongelmakysymyksistä sekä onko ja miten valtioneuvoston ja ministeriön tasolta strategisesti ohjattu tarkemmin poliisilain 5a luvun 4 §:n 1 momentissa ja tietoliikennetiedustelun käytön yleisiä edellytyksiä koskevan tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä ja tiedustelun kohdentamista. Lisäksi kävin keskusteluja tiedustelutoiminnan sisältämän ohjausmallin ja sen sisältämän strategisen ohjauksen ja valvonnan sekä operatiivisen tason erottelun toimivuudesta.

Käynneilläni puolustusministeriöön ja sisäministeriöön minulle esiteltiin tarkemmin muun ohella sotilas- ja siviilitiedustelun painopisteiden asettamisprosessia. Sotilas- ja siviilitiedustelun painopisteitä koskeva valmistelu ja painopisteiden asettaminen tapahtuvat varsin samankaltaisessa prosessissa, tosin tietyin eroavaisuuksin. Painopisteiden asettamismenettelyssä huomioidaan erityisesti yhteistyö ja yhteensovittaminen siviili- ja sotilastiedustelun kesken. Painopisteiden asettamisprosessin vuosikellon mukaan tammikuussa tarkastellaan edellisen vuoden painopisteiden tuloksellisuutta ja aloitetaan tulevan vuoden painopisteiden valmistelu. Vuosikello päättyy siihen, että syksyllä painopisteitä käsitellään valmistelevasti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa, minkä jälkeen puolustusministeriö antaa sotilastiedustelua koskevat painopisteet Puolustusvoimille ja sisäministeriö antaa siviilitiedustelua koskevat painopisteet suojelu- poliisille.

Luonnollista on, että uusimuotoiseen tiedustelutoimintaan liittyvä strateginen ohjaus ja seuranta sekä tiedustelutoiminnan yhteensovittaminen sekä resurssien käytön ohjaus eräiltä osin vielä

hakevat jossain määrin muotoaan. Käynneilläni ministeriöihin ei kuitenkaan ilmennyt, että esimerkiksi tiedustelutoiminnan yhteensovittamisessa tai mainittujen painopisteiden asettamisprosessissa muutoinkaan olisi sellaisia ongelmakohtia, joihin laillisuusvalvojana minun olisi aiheutta erityisesti syventyä. Käyntini puolustusministeriöön ja sisäministeriöön eivät antaneet aiheutta toimenpiteisiin. Valvontatoimien tarkoituksena on ollut varmentaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusjärjestyksen kannalta kestävien hyvän strategisen ohjauksen käytäntöjen omaksumista ja siten yleistä luottamusta suomalaisen tiedustelun asianmukaiseen toimintaan. Oikeuskanslerin valvontatoimilla on periaatteellinen merkitys siinä, että myös ylimmän valtio johdon ja sille asioita valmistelevien ministeriöiden toiminta on kattavan laillisuusvalvonnan piirissä, mikä yhdessä tiedusteluvalvontavaliokunnan valvonnan kanssa ylläpitää sitä, että suomalainen tiedustelu on koko yhteiskunnan palveluksessa ja siihen kohdistuu laajasti luottamusta.

TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVIA NÄKÖKOHTIA

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta painotti viime joulukuussa antamassaan mietinnössä tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2019 ([TiVM 1/2020 vp, s. 3](#)), että vuoden 2021 loppuun mennessä eduskunnalle annettava valtioneuvoston selonteko tarjoaa eduskunnalle mahdollisuuden tarkastella uuden tiedustelulainsäädännön toimivuutta kokonaisvaltaisesti. Katson mainitussa tarkoituksessa tarpeelliseksi tuoda seuraavassa esille eräitä suojelupoliisin tehtäviin ja rooliin liittyviä näkökohtia sekä muun ohella palomuurisääntelyyn ja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon resursseihin liittyviä seikkoja.

Suojelupoliisin tehtävistä ja roolista

Vuonna 2019 voimaan tullut tiedustelulainsäädäntö on merkittävästi muuttanut suojelupoliisin asemaa. Suojelupoliisi ei ole enää rikosten selvittämistä koskevat esitutkintalain ja pakkokeinolain mukaiset toimivaltuudet omaava esitutkintaviranomainen. Suojelupoliisi on kuitenkin edelleen rikosten estämistä ja paljastamista koskevat poliisilain mukaiset toimivaltuudet omaava poliisiviranomainen. Toisaalta suojelupoliisi sai uuden tiedustelulainsäädännön myötä tiedustelutoimintaan liittyviä varsin laajoja uusia tehtäviä ja toimivaltuuksia.

Suojelupoliisille jäi siis yhtäältä mahdollisuus käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten ennaltaehkäisemiseen ja paljastamiseen. Suojelupoliisi saa edelleen käyttää kyseiseen niin kutsuttuun rikostiedusteluun muun muassa telekuuntelua ja televalvontaa. Suojelupoliisille jäi myös pääsy poliisin rekistereihin. Toisaalta suojelupoliisi sai uuden tiedustelulainsäädännön myötä käyttöönsä uudet varsin laajat salaiset tiedustelu oikeudet. Tämä toimivaltuuksien merkittävä laajentuminen on merkinnyt mahdollisuutta entistä pidemmälle menevään puuttumiseen kansalaisten keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän

suojaan ja yksilön luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen. Huomion arvoista on, että tiedustelun ensisijaisena tarkoituksena ei ole hankkia tietoja rikostutkintaa varten ja tiedusteluoikeuksia voidaan käyttää ilman rikosepäilyä. Lisäksi on huomioitava, että tiedustelun laajalla kentällä sotilas- ja siviilitiedustelu sekä rikosten ennaltaehkäisemiseen, estämisen ja paljastamiseen ennen varsinaista rikostutkintaa pyrkivä rikostiedustelu ovat oikeudellisesti eri toimintoja.

Edellä mainitusta seikoista seuraa, että suojelupoliisille on muodostunut eräänlainen kaksoisrooli yhtäältä rikostiedustelua suorittavana poliisina ja toisaalta salaiset tiedusteluoikeudet omaavana tiedustelupalveluna. Tämä kaksoisrooli antaa suojelupoliisille tehokkaita työvälineitä, mutta myös esimerkiksi huomattavan vahvat ja laajat tiedonsaantioikeudet. Vertailun vuoksi on syytä todeta, että monessa muussa länsimaassa poliisin ja tiedustelupalvelun erillisyyttä on pidetty tärkeänä, joten rikostiedustelu ja siviilitiedustelu on säädetty eri viranomaisten tehtäviksi. Tällöin jäljempänä tässä lausunnossa käsiteltävä palomuurisääntely ja sen sisältämät rakenteelliset takeet yksilön oikeuksien kannalta ongelmallista tiedon yhdistelyä ja hyödyntämistä vastaan sisältyvät osaksi viranomaiskoneiston organisaatio- ratkaisuihin ja niihin sisältyvään laintasoiisiin ratkaisuihin siitä, mitkä ovat kunkin viranomaisen lakisääteisestä tehtävästä ja yleisestä toimivaltuuksien ja yksityisyyteen kajoavien tietojen käytön tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta johtuvat rajat kunkin viranomaisen toimivallan käytölle. Kyse on siis mahdollisten väärinkäytösten estämisen rakenteellisista takeista erityisen perus- ja ihmisoikeusherkässä valtion toiminnassa.

Suomen turvallisuusympäristö on vaikeutunut sitten tiedustelulainsäädännön hyväksymisen ja tämän vuoksi tarvitaan yhteiskunnan turvallisuuden sekä keskeisten perusoikeuksien turvaamiseksi tehokkaasti toimivaa mutta perustuslaillisen oikeusvaltioperiaatteen (perustuslain 2 §:n 3 momentti sekä perustuslain 8 §:n mukainen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate) puitteissa suoritettavaa tiedustelutoimintaa. On siten välttämätöntä kyetä hankkimaan tiedustelutietoa vakavista maamme kansallista turvallisuutta uhkaavista toiminnoista ja tapahtumista. Tiedustelulainsäädännössä tarkoitettu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta ei sinällään kohdistu ensisijaisesti kehenkään yksilönä, vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen jäseniin. Totean lisäksi, että esimerkiksi terroristisen toiminnan ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen väkivaltaiseen kumoamiseen tähtäävän toiminnan ehkäisemisessä ja paljastamisessa sekä tekojen syytteeseen saattamisessa on kyse myös koko yhteiskunnan ja kaikkien sen jäsenten perusoikeuksien, muun muassa oikeuden elämään ja turvallisuuteen sekä demokraattisten osallistumisoikeuksien suojaamisesta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään vahvistamien yleisten kriteerien mukaisesti lainsäätäjän ja julkisen vallan on huolehdittava jatkuvasti siitä, että tiedustelun toimivaltuudet pysyvät ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen rajoissa. Ihmisoikeusnormisto

edellyttää yksiselitteisesti, että mitä enemmän valtuuksia viranomaiselle annetaan, sitä vahvempia väärinkäytösten estäviä mekanismeja tarvitaan.

Vaikka suojelupoliisin edellä kuvatulle kaksoisroolille on olemassa sinällään hyväksyttävät ja Suomen turvallisuusympäristössä jossain määrin painavatkin perusteet, on sen välttämättömyyttä ja mahdollisia ongelmakohtia nähdäkseni syytä tarkastella jatkossa avoimesti ja analyttisesti. On tarpeen arvioida suojelupoliisin asemaa yhtäältä poliisiviranomaisena ja sen mukaisia toimivaltuuksia sekä toisaalta tiedustelulainsäädännön myötä painottuvaa roolia tiedusteluviranomaisena. Tässä arvioinnissa on syytä tarkastella suojelupoliisin tehtäväkokonaisuuden tarkoituksenmukaisuutta yhtäältä perusoikeuksien suojan ja valtuuksien väärinkäytön rakenteellisen suojan sekä toisaalta turvallisuusriskien tehokkaan hallinnan kannalta. Arvioinnissa on myös hyvä edelleen pohtia organisaation osaamisen ja erikoistumisen sekä yhteistyösuhteiden kannalta perustelluinta ratkaisua. Valmistettava selonteko on hyvä paikka tehdä tässä tarpeellisenä pitämäni arviointia.

Palomuurisääntelystä

Tiedustelumenetelmän käytön yhteydessä saatujen tietojen luovuttamista rikostorjuntaan eli rikosten estämisestä ja paljastamisesta tai selvittämisestä varten säännellään tiedustelulakien niin sanotuilla palomuurisäännöksillä. Palomuurisäännökset rajoittavat tiedustelutiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle muuhun kuin tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu toteaa vuotta 2019 koskevassa kertomuksessa näkemyksensä, että palomuurisäännökset eivät kertomuksessa tarkemmin esitetyin tavoin rajoita tiedusteluviranomaisen mahdollisuutta käyttää tiedustelutietoja tehtäväpiiriinsä kuuluvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa tai mahdollisuutta luovuttaa tiedustelutietoja esitutkintaviranomaiselle tällaisten rikosten selvittämiseksi ([Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019, K 14/2020 vp, s. 24-25](#)).

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti tiedusteluvalvontavaliokunnalle viime syksynä antamassaan lausunnossa huomiota kyseiseen niin kutsuttuun palomuurisääntelyyn. Oikeusasiamies piti tiedusteluvalvontavaltuutetun esittämää palomuurisäännösten tulkintaa ongelmallisena etenkin siltä osin kuin kysymys on tiedustelutietojen luovuttamisesta esitutkintaviranomaiselle tiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvien rikosten selvittämiseksi palomuurisääntelyn sitä rajoittamatta. Oikeusasiamies piti tulkinnan ja sen perusteiden tarkempaa selvittämistä hyvin tärkeänä. ([Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 24.9.2020, EOAK/6084/2020, s. 5-7](#))

Tiedusteluvalvontavaliokunta piti mietinnössään tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2019 tärkeänä, että oikeusasiamies ja tiedusteluvalvontavaltuutettu keskustelevat

tapaamisissa muun ohella tiedustelulainsäädännön tulkintaan ja soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Tämä on valiokunnan mielestä tärkeää erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa lainsäädännöstä ei sen tuoreuden vuoksi vielä ole muotoutunut vakiintunutta soveltamiskäytäntöä, ja varsinkin niissä asioissa, joista tiedusteluviranomaisilla on toimivalta päättää ilman tuomioistuimen lupaa. ([TiVM 1/2020 vp, s. 18](#))

Totean omana kannanottonani, että palomuurisääntelyn soveltamisesta tiedustelutietojen luovuttamisessa esitutkintaviranomaiselle olisi tärkeää luoda selkeät pelisäännöt. Epäselväksi ei saisi jäädä se, miten tiedustelussa saatua tietoa voidaan hyödyntää tehokkaassa rikosvastuun toteuttamisessa. Mielestäni näihin kysymyksiin olisi perusteltua kiinnittää huomiota tulevassa selonteossa. Arvioinnin pohjalta on tarpeen huolehtia siitä, että laissa on asiasta riittävän kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännökset.

Korostan, että keskustelu palomuurista ei ole vain teoreettista. Esimerkiksi suojelupoliisin ja valtakunnansyyttäjän välillä on käyty julkisuudessa keskustelua tiedustelutietojen hyödyntämisestä ja hyödynnettävyydestä rikosvastuun toteuttamisessa muun muassa niin sanotun Al-Hol-asian yhteydessä. Erilaiset näkemykset ovat liittyneet siihen, kuinka konkreettista tiedon pitää olla, että sen luovuttaminen on hyödyllistä. Pohdintaa on osin aiheuttanut sekin, millä ehdoin ulkomaiselta tiedustelupalvelulta saatua tietoa voidaan luovuttaa rikosvastuun toteuttamiseen. Useinhan toiselta tiedustelupalvelulta saatu tieto on hyvin tiukan käyttörajoitteen ja käyttötarkoitussidonnaisuuden sekä edelleen luovuttamisen kiellon piirissä. Taustalla on kuitenkin yleisempikin kysymys siitä, millä tarkkuudella eri viranomaisten pitää toimia esimerkiksi rikosvastuun toteuttamiseksi terroristisessa toiminnassa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon resursseista

Tiedusteluvalvontavaltuutettu toteaa vuotta 2019 koskevassa kertomuksessaan, että hän pystyi hoitamaan valvontatehtävät yksin ensimmäisen vajaan toimintavuoden ajan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoon on sittemmin perustettu kaksi erityisasiantuntijan virkaa ja yksi hallinnollisen avustajan virka. Mahdollisia lisävirkoja tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoon perustettaessa on kertomuksen mukaan otettava huomioon valvonnan kustannustehokkuuteen liittyvät näkökohdat. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla tulee olla käytössään esimerkiksi tiedusteluviranomaisista riippumatonta tieto- ja viestintäteknologian asiantuntemusta, mutta arvioitavaksi tulee, onko tämä asiantuntemus tarkoituksenmukaista hankkia perustamalla päätoiminen virka toimintoon vai voidaanko se mahdollisesti hankkia erilaisten yhteistyöjärjestelyjen kautta. ([Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019, K 14/2020 vp, s. 17](#))

Olen useassa yhteydessä tuonut esille näkemykseni, että tiedusteluvalvontavaltuutetun riittävät voimavarat on turvattava. Olen tässä yhteydessä luonnehtinut, että tiedustelutoiminnassa on

kyse hyvin perusoikeusherkästä toiminnasta ja erityisesti operatiivisluontoisen tiedustelu-toiminnan valvonnan tulisi sen vuoksi olla myös reaaliaikaista. Olen myös korostanut, että henkilömitoituksen ohella tärkeää on asiantuntemus ja toisaalta henkinen riippumattomuus suhteessa tiedustelutoimijoihin (esimerkiksi lausuntoni eduskunnan hallintovaliokunnalle 23.10.2018, OKV/31/21/2018 ja OKV/32/21/2018; ja lausuntoni eduskunnan perustuslaki-valiokunnalle 13.11.2018, OKV/19/21/2018). Nähdäkseni mainitut näkemykseni ovat edelleen mitä suurimmassa määrin ajankohtaisia.

Tiedusteluvalvontavaliokunta on niin ikään kiinnittänyt huomiota tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon resurssien riittävyyteen. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla on oltava tiedusteluviranomaisista riippumaton oikeudellinen ja tekninen asiantuntemus tiedustelu-toiminnan valvomiseksi. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella valtuutetun toiminnon resurssit olivat kertomusvuonna riittäneet, mutta asiaa on valiokunnan mukaan arvioitava kokemusten karttuessa ja valvonnan kohteena olevan toiminnan volyymin kasvaessa ensimmäiseen vajaaseen toimintavuoteen verrattuna. Tarvittaessa on ryhdyttävä toimenpiteisiin toiminnon resursoimiseksi valvontatoiminnan tehokkuuden ja kattavuuden turvaamisen vaatimalle tasolle. Tiedusteluvalvontavaliokunta toi myös esille huolensa siitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole sijaista, joka valtuutetun estyneenä ollessa olisi oikeutettu käyttämään laissa valtuutetulle säädettyjä toimivaltuuksia. Valiokunnan mielestä tämä valvonta-järjestelmän puute on korjattava pikaisesti. ([TiVM 1/2020 vp, s. 18](#))

Edellä esittämistäni syistä voin yhtyä tiedusteluvalvontavaliokunnan kerrotuin tavoin esittämiin näkemyksiin.

Muita näkökohtia

Tiedustelutoimintaan liittyvät tilastotiedot ovat ymmärrettävistä syistä monilta osin salassa pidettäviä, minkä vuoksi tiedustelutoimintaan liittyvä yhteiskunnallinen keskustelu ei voi olla yhtä avointa kuin esimerkiksi perinteisen poliisitoiminnan kohdalla. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että uusista tiedustelulaeista ja niiden toimivuudesta pitäisi kyetä käymään yhteis-kunnallista keskustelua muun ohella tilasto- ja indikaattoritietojen avulla. Esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksessa vuodelta 2019 ei juurikaan esitetä tilastotietoja, koska muun ohella tiedustelutoimintaa koskevat kantelu- ja tutkimispyyntöasiat sekä päätösten ja käsiteltyjen asioiden lukumäärät ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Pidän kuitenkin tärkeänä, että tiedustelutoimintaa koskevia tilastotietoja olisi saatavilla, luonnollisesti niissä rajoissa kuin salassapitosäännökset ja turvallisuusintressien suojaaminen sen sallivat.

Tehdessäni sisäministeriöön ja puolustusministeriöön edellä tässä lausunnossa kertamani tiedustelutoiminnan strategisen tason valvontaan liittyvät laillisuusvalvontakäynnit esille tuli, että ministeriöissä on vireillä tiedustelutoimintaan liittyvää vaikuttavuus- ja seurantaindikaattorityötä.

Pidän tällaisten vaikuttavuus- ja seurantaindikaattorien kehittämistä tärkeänä esimerkiksi tiedustelutoiminnan ohjauksen vaikuttavuuden seurannan kannalta.

Totean lopuksi, että valtioneuvoston eduskunnalle viime syksynä antamassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa on tuotu esille hybridivaikuttamisen lisääntyneen ja monimuotoistuneen, minkä takia siitä on tullut aiempaa suurempi turvallisuushäikä. Myös esimerkiksi viestintäverkkojen turvallisuuteen liittyvät riskit ja uhat ovat selonteon mukaan kasvaneet. ([Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, valtioneuvoston julkaisuja 2020:30, s. 14 ja 15](#)).

Muun ohella näistä syistä olisi hyvä pohtia laajemmin myös yhteistyötä, jota tarvitaan turvallisuusriskien hallitsemiseksi. Erityisesti kyber- ja tietoturvallisuuden ja verkkoympäristössä tapahtuvan toiminnan osalta tarvitaan laajaa yhteistyötä muun muassa kyberturvallisuuskeskuksen ja tietosuojavaltuutetun sekä laajalti yritysten ja monien poliisiyksiköiden kanssa. Olen laillisuusvalvonnan yhteydessä useammankin kerran kiinnittänyt huomiota muun muassa laillisuusvalvonnallisissa lausunnoissani siihen, että kyberturvallisuuden puutteet ja kyberhyökkäykset ovat merkittävä uhka yksilöiden ja yritysten oikeuksille.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Markus Löfman