

Tiedusteluvalvontavaliokunta

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2021

JOHDANTO

Vireilletulo

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2021 (K 13/2022 vp): Asia on saapunut tiedusteluvalvontavaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Juha Vehmaskoski, sisäministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- käräjätuomari Johanna Nevalainen, Helsingin käräjäoikeus
- laamanni Sirpa Pakkala, Helsingin käräjäoikeus
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- ylitarkastaja Pieti Kannala, suojelupoliisi
- päälakimies Jan Sjöblom, suojelupoliisi
- apulaisosastopäällikkö, eversti Markku Pajuniemi, Pääesikunta
- tiedustelulaitoksen johtaja, eversti Esapekka Vehkaoja, Pääesikunta
- sotilaslakimies Juho Melaluoto, Pääesikunta
- sotilaslakimies Aleksi Sarasmaa, Pääesikunta
- sotilaslakimies Terhi Vira-Klockars, Pääesikunta
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta
- toimitusjohtaja Timo Lehtimäki, Suomen Erillisverkot Oy
- professori Olli Mäenpää

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Aluksi

Käsiteltävänä on tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2021. Kyseessä on järjestyksessä kolmas tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomus. Valiokunta käsittelee tiedustelutoiminnan valvontaa vuonna 2021 muidenkin toimijoiden kuin valtuutetun osalta ja hieman laajemmin kuin valtuutetun kertomus itsessään antaisi aiheita. Perusteellisemmin vuonna 2019 voimaan tullutta tiedustelulainsäädäntöä samoin kuin tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmää, sen toimijoita ja niiden tehtäviä ja toimivaltuuksia on käsitelty valiokunnan mietinnössä tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2019 (TiVM 1/2020 vp).

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 käsiteltäviksi 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.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 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

Valiokunnan toimintaa vuonna 2021 rajoitti edelleen koronaviruspandemia. Rajoitusten vuoksi valiokunta ei vieraillut ulkomailla eikä tavannut kollegoja muiden maiden parlamenteista myöskään kotimaassa. Rajoitusten hellittäessä kertomusvuoden syksyllä valiokunta vieraili 24.-25.11.2021 puolustusvoimien tiedustelulaitoksella sekä tutustui Jyväskylän yliopiston Informaatioteknologian tiedekunnassa annettavaan tiedusteluopetukseen. Muilta osin yhteydenpito viranomaisiin jäi kertomusvuonna kokoustilanteisiin ja viestien vaihtamiseen. Kollegojen tapaaminen muiden maiden parlamenteissa siirtyi tuonnemmaksi.

Istuvan valiokunnan vaalikauden viimeisten, vuoden 2022 valtiopäivien aikana valiokunnan valtuuskunta on osallistunut Pohjoismaisten tiedusteluvalvontatoimielinten tapaamiseen Tukholmassa 18 - 20.5.2022. Valiokunnan valtuuskunta teki matkan myös Haagiin 25. - 27.9.2022, jossa keskusteltiin tiedustelutoiminnan valvonnan kokemuksista Alankomaiden edustajainhuoneen turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunnan jäsenten kanssa samoin kuin tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden valvontakomitean sekä tutkintavaltuuskomission edustajien kanssa. Valiokunta vieraili tasavallan presidentin luona 9.12.2022, Suomen Erillisverkot Oy:n toimitiloissa 10.1.2023 ja Helsingin käräjäoikeudessa 19.1.2023.

Valiokunta on pitänyt 33 kokousta kertomusvuonna 2021 ja kuullut niissä tiedusteluvalvontavaltuutettua samoin kuin ylimpiä laillisuusvalvojia ja tietosuojavaltuutettua, Helsingin käräjäoikeutta, tiedusteluviranomaisia, ministeriöitä, muita viranomaisia ja tiedustelutoimintaan liittyviä julkisia tehtäviä hoitavia sekä muita asiantuntijoita.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

Tiedustelutoiminnan painopisteet

Painopisteet

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 2 momentin 3 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.

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 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 2021 painopisteiden toteutuma

Valiokunta on saanut Suojelupoliisilta ja sisäministeriöltä kummaltakin selvityksen ja arvion vuoden 2021 siviilitiedustelun painopisteiden toteutumasta. Painopisteiden asettamista vuodelle 2021 on käsitelty valiokunnan mietinnössä TiVM 1/2021 vp, s. 5—6.

Sisäministeriön selvityksen mukaan suojelupoliisin tiedonhankinta on vuonna 2021 perustunut siviilitiedustelun painopisteisiin ja painopisteet ovat olleet merkittävin tiedonhankintaa suunnannut tekijä. Suojelupoliisin tuottama raportointi on kattanut lähes kaikki asetetut painopisteet. Raportoinnin jakelu on ollut kattavaa ja sen laatu on ministeriön mukaan ollut hyvällä tasolla.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

Tiedustelutiedon asiakkailta saadun palautteen perusteella suojelupoliisin toimintaan on oltu tyytyväisiä. Vuonna 2021 toteutetun suojelupoliisin sidosryhmäkyselyn tulosten perusteella suojelupoliisin on katsottu tuottavan selkeää tietoa ja sen arvioiden vaikuttavan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Selvityksessään sisäministeriö kertoo arvioivansa suojelupoliisin raportoinnin vaikuttavuutta tarkemmin asiakaskeskustelujen yhteydessä nyt kuluvana vuonna ja laativansa vuoden 2021 raportoinnista vielä erillisen arvion.

Valiokunta on saanut puolustusministeriöltä selvityksen sotilastiedustelun tiedonhankinnasta ja Pääesikunnalta arvion sotilastiedustelun toiminnasta vuonna 2021.

Pääesikunnan selvitys ja arvio perustuu tilastolliseen ja määrälliseen tarkasteluun tiedonhankinnasta, tilannekuvatuotteista ja sotilastiedustelun raportoinnista.

Puolustusministeriön mukaan pääesikunta on johtanut sotilastiedustelutoimintaa noudattaen sotilastiedustelulle asetettuja painopisteitä. Ministeriö toteaa kuitenkin olevan luonnollista ja välttämätöntäkin, että tilanteen muuttuessa tiedustelu suuntautuu osin myös painopisteiden ulkopuolelle.

Sotilastiedustelun tiedonhankinnan tilastollinen ja määrällinen tarkastelu on sellaisenaan tarkoituksenmukaista. Tiedonhankinnan tuloksista käytävään keskusteluun tarvitaan vastaisuudessa myös enemmän laadullista arviointia. Puolustusministeriön selvityksen mukaan sotilastiedustelun laadullista arviointia on parannettu puolustusvoimien tutkimuslaitoksen tekemän tutkimuksen tulosten mukaisesti.

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa selvityksistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että ministeriöt kehittävät yhdessä tiedusteluviranomaisten kanssa menetelmiä painopisteiden vaikuttavuuden ja laadullisen arvioinnin parantamiseksi. Valiokunta pyytää ministeriöitä antamaan tästä kehitystyöstä selvityksen vuoden 2023 kuluessa.

Tiedustelun painopisteiden valmistelu ja asettaminen vuodelle 2022

Siviilitiedustelun painopisteitä vuodelle 2022 on valmistelu 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 kesken 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 ennakoivasti valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsiteltävät tiedustelutoiminnan tiedonhankinnan prioriteetit samoin kuin

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

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 jäsenenä tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö, sisäministeriön kansliapäällikkö, ulkoministeriön valtiosihteeri, puolustusministeriön kansliapäällikkö, sotilastiedustelun päällikkö pääesikunnasta ja suojelupoliisin päällikkö. Ryhmän sihteerinä toimii valtioneuvoston turvallisuusjohtaja valtioneuvoston kansliasta.

Tiedustelutoiminnan painopisteitä vuodelle 2022 on käsitelty ennakoivasti edellä mainitussa koordinaatioryhmässä valmistelun eri vaiheissa. Valmistelevasti painopisteet on käsitelty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa 9 päivänä lokakuuta 2021. Sisäministeriö on asettanut siviilitiedustelun painopisteet vuodelle 2022 9 päivänä marraskuuta 2021. Puolustusministeriö on asettanut sotilastiedustelun painopisteet vuodelle 2022 12 päivänä lokakuuta 2021.

Tiedusteluvalvontavaluokunta on saanut seikkaperäisen selvityksen sotilastiedustelun ja siviilitiedustelun painopisteistä vuodelle 2022 samoin kuin sisäministeriön ja puolustusministeriön mainittuja painopisteitä koskevien päätösten ennakoivasta käsittelystä koordinaatioryhmässä sekä valmistelevastä käsittelystä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa. Valiokunta on kuullut asiasta valtioneuvoston kansliaa, sisäministeriötä, puolustusministeriötä, suojelupoliisia ja pääesikuntaa.

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

Tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien käyttö

Tiedusteluviranomaiset ovat käyttäneet tiedustelulainsäädäntöön perustuvia toimivaltuuksia lainsäädännön voimaantulosta lähtien.

Tiedustelumenetelmiä koskevat Suojelupoliisin ja käräjäoikeuden päätökset ovat lisääntyneet noin 70 % vuodesta 2020 vuoteen 2021 ja laskeneet noin 18 % vuodesta 2021 vuoteen 2022 (vuoden 2022 tiedot perustuvat marraskuussa tehtyyn arvioon koko vuoden lukumääristä).

Tiedustelumenetelmiä koskevat sotilastiedusteluviranomaisen ja käräjäoikeuden päätökset ovat lisääntyneet noin 17 prosenttia vuodesta 2020 vuoteen 2021 ja noin 114 prosenttia vuodesta 2021 vuoteen 2022.

Tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa. Sen vuoksi tiedusteluviranomainen kerää tuomioistuimen luvalla teknisten tietojen käsittely -toimivaltuudella teknisiä tietoja viestintäverkosta selvittääkseen, missä viestintäverkon osissa on tiedustelun kohteena olevaa tietoliikennettä. Tietoliikennetiedustelussa hakuehtoihin perustuva vertailu kohdistuu pieneen osaan kaikista rajat ylittävistä verkonosista. Tietoliikennetiedustelu on valtaosin kohdistunut valtiollisiin toimijoihin.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

Luvanmukaisten verkonosien liikenteestä ohjautuu hakuehtojen suodattamana tiedusteluviranomaisten järjestelmien automaattiseen analyysiin vain pieni osa. Suuri osa liikenteestä poistuu järjestelmistä automaattisen käsittelyn jälkeen asianomaisen tehtävän kannalta irrelevanttina. Tiedusteluviranomaisen manuaaliseen jatkokäsittelyyn päätyy verkonosasta riippuen 0,005 - 0,01 % tietoliikennetiedustelulupien piirissä olevasta rajat ylittävästä tietoliikenteestä.

Laillisuusvalvonnan toiminta vuonna 2021

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto

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 kehittämissuhteita. Lisäksi valtuutettu valvoo suojelepoliisin 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 erityisesti siviilitiedustelun valvontaan keskittyvä erityisavustaja sekä hallinnollinen avustaja, joka osallistuu hallinnollisten tehtäviensä lisäksi myös siviilitiedustelun valvontaan.

Kertomusvuonna tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolle valmistui korkean tietoturvatason vaatimukset täyttävä toimitila.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnosta on kertomusvuonna tehty tiedusteluviranomaisiin erilaisten perehtymiskäyntien lisäksi 148 varsinaista valvontakäyntiä. Niiden yhteydessä on tarkastettu kaikki tiedusteluviranomaisten tekemät tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat ja tiedustelun suojaamiseen liittyvät päätökset. Lisäksi valtuutetun toiminnosta on osallistuttu kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin. Valtuutetulle on kertomusvuonna saapunut 13 valtuutetun tutkimuspyynnöksi luonnehtimaa kirjoitusta. Kanteiluiksi tulkittavia kirjoituksia sen sijaan valtuutetulle ei ole kertomusvuonna saapunut.

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

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon valvontatyö on vähitellen vakiintumassa uomiinsa. Valvontakäyntien suuri määrä ja se, että valtuutettu on osallistunut kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin, kertovat valvonnan intensiivisyydestä. Valvontatyö on ollut hyvää ja kattavaa. Valvontatyön vakiinnuttua valtuutetun on valiokunnan mielestä aiheellista kiinnittää huomiota hänen toiminnastaan raportoivan vuosikertomuksen informatiivisuuden lisäämiseen valtuutetun valvonnallisista havainnoista ja huomioista.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

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

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi kertomuksen (s. 8) mukaan antaa tiedusteluviranomaisten sisäisille laillisuusvalvojille, operatiivisille lakimiehille ja tiedustelujohtajille oikeudellista asiantuntijatukea ulkoisen laillisuusvalvojan rooliin sopivalla tavalla osana valtuutetun harjoittamaa tiedustelutoiminnan ennakollista valvontaa. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on kuitenkin itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvoja, jonka on valiokunnan mielestä tärkeää pidättäytyä pitkälle menevän oikeudellisen asiantuntijatuen antamisesta tiedusteluviranomaisille voidakseen uskottavasti arvioida jälkikäteen heidän toimintansa lainmukaisuutta. Tämän vuoksi valtuutetun on valiokunnan mielestä aiheellista harkita myös laissa säädettyjen valvontatoimenpiteiden käyttämistä suullisten neuvojen ja muiden neuvontaluonteisten valvontatoimien lisäksi tai niiden asemesta. Tällainen on esimerkiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 18 §:ssä säännelty valtuutetun mahdollisuus saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä.

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. Kertomusvuonna valtuutetun toiminnossa ovat valtuutetun lisäksi työskennelleet hallinnollinen avustaja ja erityisasiantuntija.

Tiedusteluvalvontavaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota puutteisiin tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisuutta koskevassa sääntelyssä (TiVM 1/2020 vp, s. 11 ja 18, TiVM 1/2021 vp, s. 8 ja 15). Asiantilan korjaamiseksi eduskunta on nyttemmin hyväksynyt hallituksen esitykseen (HE 28/2022 vp) sisältyneen ehdotuksen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamiseksi. Sillä on lisätty lakiin uusi 20 a § (898/2022) tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta. Laki on tullut voimaan 1.12.2022.

Valtuutetun toiminnon resurssien riittävyyttä on arvioitava kokemusten karttuessa ja valvonnan kohteena olevan toiminnan volyymin kasvaessa. Erityistä huomiota on nykyisessä tilanteessa kiinnitettävä siihen, että Suomen hakeutuminen NATOn jäseneksi on lisännyt ja edelleen lisää Suomen tiedusteluviranomaisten yhteistyötä 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 kehottaa valtioneuvostoa arvioimaan tiedusteluvalvontatoiminnon resurssien riittävyyttä nykyisiin ja nähtävissä oleviin tule-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

viin tarpeisiin sekä tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin toiminnon resurssien pitämiseksi valvontatoiminnan tehokkuuden ja kattavuuden turvaamisen vaatimalla tasolla.

Helsingin käräjäoikeus

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

Riippumattoman tuomioistuimen lainkäyttötoiminnan valvonta ei kuulu eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin. Tuomioistuin on kuitenkin varsin 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 toimivaltuuksien käyttöä koskevat tiedusteluviranomaisten hakemukset ovat olleet asiallisia ja perusteellisia.

Valiokunta seuraa myös sitä, että Helsingin käräjäoikeudella ja tuomioistuinelaitoksella muutoinkin on riittävät voimavarat ja edellytykset hoitaa tuomioistuimille kuuluvat tiedustelumenetelmien käytön oikeudellisen kontrollin tehtävät. Valiokunta panee myönteisenä seikkana merkille, että Helsingin käräjäoikeus on saanut käyttöönsä asianmukaiset toimitilat tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien lupahakemusten käsittelyä varten. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että se turvaa Helsingin käräjäoikeudelle tarvittavat edellytykset hoitaa sille tiedustelulainsäädännön seurauksena syntyneet ympärivuorokautiset päivystystehtävät.

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 turvallisuusselvityslaisissa.

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

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

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 §).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun tehtävien osin rinnakkaisen ja käytännön työssä toisiinsa lomittuvan luonteen vuoksi valtuutettujen sujuva yhteistyö on välttämätöntä. Valiokunnan saamien selvitysten mukaan valtuutettujen yhteistyö on ollut kertomusvuonna mutkallista ja sujuvaa.

Kertomusvuoden aikana apulaistietosuojavaltuutettu on tehnyt Suojelupoliisissa kaksi tarkastuskäyntiä rekisteröityjen pyyntöjen johdosta. Kummallakin kerralla on käsitelty 10 tarkastuspyyntöä. Tarkastuksissa ei havaittu huomauttamista. Sotilastiedusteluviranomaisen toimintaa koskevia rekisteröityjen tarkastuspyyntöjä ei ole kertomusvuonna tullut.

Kertomusvuonna Suojelupoliisiin on tehty yksi tarkastus, joka koski velvollisuutta ilmoittaa tietoturvaloukkauksesta toiselle rekisterinpitäjälle. Kyseessä oli kaikkiin rikosasioiden tietosuojalakia soveltaviin viranomaisiin kohdistettu laaja tarkastuskokonaisuus. Suojelupoliisiin kohdistunut tarkastus ei antanut aihetta tietosuojavaltuutetun toimenpiteisiin.

Suojelupoliisi on tehnyt kertomusvuonna tietosuojavaltuutetulle yhden ilmoituksen tietoturvaloukkauksesta, jossa turvallisuusrekisterin tarkastusoikeuden vastauskirje oli postissa annettu väärälle henkilölle. Ilmoitus ei antanut aihetta apulaistietosuojavaltuutetun toimenpiteisiin.

Kertomusvuonna on toimeenpantu sotilastiedusteluun liittyvä henkilötietojen käsittelyn tarkastus Pääesikunnassa. Tarkastuksen aiheena on ollut rikosasioiden tietosuojalain 14 §:ssä säädetty osoitusvelvollisuus ja siihen liittyvä dokumentaatio sekä lain 4 luvussa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen. Tarkastuksella havaittiin, että rekisteröidyille suunnattua tietoa tai erillistä ohjetta rekisteröityjen oikeuksien käyttämisestä sotilastiedustelussa käsiteltävien henkilötietojen osalta ei ole helposti löydettävissä. Apulaistietosuojavaltuutettu ohjasi rekisterinpitäjän arvioimaan rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisen kysymyksessä olevassa toiminnassa. Menettelystä olisi apulaistietosuojavaltuutetun mukaan tarkoituksenmukaista laatia sisäinen menettelytapaohjeistus.

Tarkastuksella havaittiin myös, että dokumentaatio osoitusvelvollisuuden (so. velvollisuus osoittaa, että toiminnassa noudatetaan tietosuojalainsäädäntöä) toteuttamiseksi oli vielä kesken. Apu-

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

laistietosuojavaltuutettu ohjasi pääesikuntaa määrittelemään ja luettelemaan ne dokumentit ja toimenpiteet, joilla osoitusvelvollisuuden toteuttaminen on järjestetty.

Apulaistietosuojavaltuutetun mielestä suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisen on lisäksi tarpeen huolehtia säännöllisesti tietosuojalainsäädännön mukaisten tietosuojan vaikutusarvioiden ajantasaisuudesta.

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.

Ylimmille laillisuusvalvojille on muodostunut säädännäisesti ja osin myös käytännön työssä valvonnallisia painopiste- ja erikoistumisalueita, jotka ovat johtaneet laillisuusvalvojen tehtävien hienoiseen eriytymiseen. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun uuden 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 salaisista 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.

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

Tiedustelun ylimmässä laillisuusvalvonnassa eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta painottuu käytännössä valvonnan valvontaan eli tiedusteluviranomaisten sisäisen laillisuusvalvonnan toimintaan (ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021, s. 238). Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuoden aikana tullut tiedustelutoimintaan liittyviä kanteluja (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021, s. 238). Kertomusvuonna oli vireillä suojelupoliisin ja puolustusvoimien salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan asiakirjatarkastuskokonaisuus.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

Tiedusteluvalvontavaltuutettuun kohdistuva eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta on oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan enemmän yhteistyön luonteista kuin perinteistä tarkastavaa laillisuusvalvontaa, mikä sekään ei ole poissuljettua (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021, s. 238).

Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamies ja tiedusteluvalvontavaltuutettu arvioivat yhdessä muun ohella tiedustelulainsäädännön tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä kysymyksiä. Tämä on tärkeää erityisesti tilanteessa, jossa lainsäädännöstä ei vielä ole muotoutunut vakiintunutta soveltamiskäytäntöä, ja varsinkin niissä asioissa, joista tiedusteluviranomaisilla on toimivalta päättää ilman tuomioistuimen lupaa. Oikeusasiamies on esimerkiksi antanut päätöksen tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisääntelyn tulkintaan liittyvässä asiassa (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021, s. 238).

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuutta. Hallitusvallan laillisuusvalvonta onkin käytännössä muodostunut merkittäväksi osaksi oikeuskanslerin valvontatoiminnan kokonaisuutta. 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.

Oikeuskansleri seuraa laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta tiedusteluun liittyvien asioiden käsittelyä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (TP-UTVA).

Oikeuskansleri on kuluvana vuonna tehnyt tiedustelutoiminnan strategisen tason valvontaan säännönmukaisesti kuuluvat valvontakäynnit puolustusministeriöön ja sisäministeriöön. Käynneillä on keskusteltu muun muassa tiedustelun painopisteiden asettamismenettelystä ja painopisteiden samoin kuin tiedustelun raportoinnin osuvuudesta sekä valtiojohton tietopyyntöjen lainmukaisuudesta. Käynneillä ei ilmennyt sellaista, mikä olisi antanut aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri on antanut kertomusvuonna ratkaisun sisäministeriön suojelupoliisiin kohdistamassa laillisuusvalvonnassa havaitusta esteellisyyttä koskevassa asiassa (Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021, s. 152 —153). Kyse oli suojelupoliisista virkapaalla olleen kahden virkamiehen osallistumisesta suojelupoliisin laillisuusvalvontaan. Apulaisoikeuskansleri katsoi virkamiesten olleen esteellisiä ns. yleislausekejäävin perusteella. Hän ei kohdistanut moitteita mainittuihin virkamiehiin vaan katsoi, että ministeriön olisi tullut arvioida heidän asemaansa esteellisyyšnäkökohdista. Apulaisoikeuskansleri saattoi esteellisyyttä koskevan käsityksensä sisäministeriön tietoon. — Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtiovarainministeriö on apulaisoikeuskanslerin päätöksessä esiin tuodun perusteella sittemmin täydentänyt ohjettaan virantäytössä noudatettavista periaatteista.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

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

Sisäinen laillisuusvalvonta vuonna 2021

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 seikat. Lisäksi selvityksessä on mainittava harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärin asiakirjojen määrä ja laji. — Sisäministeriö puolestaan antaa vuosittain tiedustelumenetelmien ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta kertomukset tiedusteluvalvontavaliokunnalle sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle.

Valiokunta on vastaanottanut suojelupoliisin ministeriölle toimittamat yksityiskohtaiset tiedot kattavan sisäministeriön kertomuksen tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja valvonnasta vuonna 2021. Sisäministeriön näkemyksen mukaan suojelupoliisin ministeriölle antama selvitys on ollut asianmukainen.

Sisäministeriö katsoo kertomuksessa tehtäväkseen arvioida saamansa selvityksen perusteella siviilitiedustelutoiminnan lain- ja asianmukaisuutta.

Sisäministeriön mukaan Suojelupoliisiin kohdistuva valvonta on järjestetty usealle toimijalle kerroksittain. Valvonnan eri osa-alueet ovat toisiaan täydentäviä. Eri toimijoiden välillä sovitaan usein valvonnan kohdentamisesta ja yhteensovittamisesta. Sisäministeriö tekee yhteistyötä tiedusteluvaltuutetun kanssa. Yhteistyö on tukenut sisäministeriön suojelupoliisiin kohdistamaa ohjausta ja valvontaa.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

Sisäministeriön asettamat siviilitiedustelun painopisteet ohjaavat suojelupoliisin tiedonhankintaa ja raportointia. Ministeriö seuraa erikseen painopisteiden toteutumista. Laillisuusvalvontaan liittyviä asioita käsitellään sisäasianhallinnon tulosohtausmalliin perustuvassa sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikön ja suojelupoliisin välisissä kuukausikokouksissa.

Kertomuksessaan sisäministeriö pitää asianmukaisena, että suojelupoliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan on osoitettu lisäresursseja ja sen riippumattomuutta on vahvistettu muodostamalla siitä erillinen toiminto jo ennen kertomusvuotta. Toiminnan lainmukaisuutta ja laillisuusvalvontaa tukee lainsäädännön edellyttämien kirjaamisvaatimusten lisäksi ministeriön mukaan se, että suojelupoliisin sisäinen ohjeistus on ajan tasalla.

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 5-9 kohdissa tarkoitettujen tietojen määrä vuositasolla, 5) tietolähteen rekisteröintiä koskevien päätösten lukumäärä, 6) arvio sotilastiedustelun ja tiedustelumenetelmien merkityksellisyydestä, 7) tieto rikostorjuntaan tehtävän ilmoituksen siirtämisestä, 8) tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittaminen, 9) 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 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 tiedustelukielton alainen viesti) hävitettyjen tietojen määrä (24

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

§: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 2021 (PLM 15.3.2022 Tarkastuskertomus).

Puolustusministeriö kertoo tehneensä kertomusvuonna neljä tarkastuskäyntiä pääesikunnan tiedusteluosastolle yhteistyössä pääesikunnan oikeudellisen osaston kanssa. Valvontatoiminnassa on tarkastettu kaikki sotilastiedusteluviranomaisen vuonna 2021 tehdyt päätökset ja pöytäkirjat. Lisäksi puolustusministeriö on tarkastanut kaikki pääesikunnan oikeudellisen osaston laatimat tarkastuskertomukset. Tarkastuskäynti on tehty myös puolustusvoimien tiedustelulaitokselle. Käynnillä on tarkastettu laitoksella käytössä olevia tiedustelumenetelmiä. Lisäksi puolustusministeriö on tarkastanut kaikki sotilastiedusteluviranomaisten kansainvälistä yhteistyötä koskevat asiakirjat.

Puolustusministeriön kertomus liitteineen on seikkaperäinen. Se antaa hyvän kuvan ministeriön toimeenpanemasta valvonnasta sekä siinä tehdyistä huomioista samoin kuin sotilastiedusteluviranomaisten itsensä omaksumasta hyvästä laillisuuskulttuurista.

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. Tiedustelun alalla valvonta on jatkuvaa, reaaliaikaista ja kattavaa.

Sisäinen laillisuusvalvonta on kertomusvuonna toimeenpannut laillisuustarkastuksia eri aihealueista. Tarkastuskertomukset on toimitettu tiedoksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa on kiinnitetty erityistä huomiota päätösten ja vaatimusten perusteluihin.

Valiokunnalle on tehty selkoa kertomusvuoden vuosisuunnitelman mukaisista tarkastuksista ja niissä tehdyistä havainnoista. Samoin valiokunnalle on tehty selkoa kahdesta erityistarkastuksesta, joista toisessa oli kyse erästä tiedusteluoperaatiota koskevasta kattavasta laillisuusvalvontatarkastuksesta.

Sisäinen tarkastus on kertomusvuoden valvontatoiminnassaan tarkastanut kaikki tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat vaatimukset, päätökset ja pöytäkirjat. Asiakirjat ovat sisäisen tarkastuksen arvion mukaan olleet laadukkaita, kattavia ja huolellisesti tehtyjä. Valvontahavainnot ovat olleet yksittäisiä ja ohjaavia. Niistä on tehty merkinnät asianhallintajärjestelmään ja tarvittaessa havainnosta on keskusteltu asianomaisen tiedustelujohtajan kanssa.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

Kuluvan vuoden tammikuussa on avattu kanava, jossa suojelupoliisin henkilöstöön kuuluva voi anonyymistikin tehdä ilmoituksen epäillessään mahdollista väärinkäytöstä suojelupoliisin toiminnassa. Ilmoituksia arvioi sisäisen laillisuusvalvojan koordinoima käsittelijäryhmä.

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 teematarkastuksia vuosisuunnitelman mukaisesti sekä lisäksi tapauskohtaisia teema- ja kohdetarkastuksia. Neljännesvuosittain se tarkastaa päätökset ja pöytäkirjat. Tarkastustoiminnan vuosikertomus 2021 on toimitettu tiedoksi valiokunnalle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle.

Puolustusvoimissa on kertomusvuonna otettu valtakunnalliseen kokeilukäyttöön niin sanottu laillisuusvalvontakanava, jonka kautta puolustusvoimien henkilöstöön kuuluva voi nimettömästikin tehdä ilmoituksen epäilemästään lainvastaisesta toiminnasta puolustusvoimien missä tahansa yksikössä.

Valiokunnan mielestä sisäinen laillisuusvalvonta on järjestetty hyvin suojelupoliisissa ja pääesikunnassa. Valiokunnan vastaanottamien tarkastuskertomusten ja selvitysten perusteella sisäinen laillisuusvalvonta toimii kummassakin organisaatiossa ammattitaitoisesti.

Tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyden ja toimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi on olennaisen tärkeää, että tiedusteluviranomaiset ja niiden henkilöstö pitävät itse yllä lainsäädännön ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen perustuvaa tiedustelukulttuuria.

Suojelupoliisin muusta kuin tiedustelutoiminnasta

Valiokunnan tehtäviin kuuluu valvoa suojelupoliisin muutakin toimintaa kuin tiedustelua. Valiokunnalle on tehty erikseen selkoa suojelupoliisin toiminnasta turvallisuusselvityslain (726/2014) suojelupoliisille säädettyjen tehtävien toimeenpanossa.

Turvallisuusselvityslain tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä. Turvallisuusselvitysmenettelyllä voidaan arvioida olevan yleisestävän ja erityisestävän vaikutuksen lisäksi vaikutusta kokonaisturvallisuuteen.

Suojelupoliisin tekemien turvallisuusselvitysten määrä on kasvanut tasaisesti. Vuonna 2019 suojelupoliisi teki 68 895 turvallisuusselvitystä, vuonna 2020 88 349 ja vuonna 2021 90 378 selvitystä. Kasvua selittävät yhtäältä lainsäädännön muutoksista johtuvat uudet vaatimukset ja toisaalta turvallisuustietoisuuden kehitys selvitysten hakijakunnan keskuudessa. On tärkeää, että turvallisuusselvityslain tarkoituksen saavuttamisen kannalta merkityksellisissä tehtävissä olevilla henkilöillä on voimassa oleva turvallisuusselvitys.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

Vuonna 2021 suojelupoliisi ilmoitti 3004 turvallisuusselvityksessä hakijalle selvityksen tekemisen yhteydessä esille tulleita tosiasioita. Määrä ei ole suuri tehtyjen selvitysten määrään suhteutettuna. Ilmoituksista 26 perustui haastattelutietoon. 60 ilmoitusta koski ulkomaansidonnaisuutta.

Suojelupoliisin teettämään asiakastyytyväisyyskyselyyn vastannasta 95% oli erittäin tai joihinkin tyytyväisiä suojelupoliisin turvallisuusselvitysyksikön toimintaan.

Suojelupoliisi kehittää rekisteritoimintojen automatisointia selvitysmenettelyn joutuisuuden turvaamiseksi ja menettelyn kustannusten nousun hillitsemiseksi.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on huhtikuussa 2020 tehnyt suojelupoliisin turvallisuusselvitysmenettelyihin kohdistuvan tarkastuksen. Kertomusvuonna tällaista tarkastusta ei ole tehty.

Vuoden 2020 tarkastus kohdistui erityisesti turvallisuusselvitysprosessin sisäisen valvonnan toteuttamiseen sekä henkilökunnan ohjeistamiseen ja kouluttamiseen. Tarkastuksen yhteydessä apulaistietosuojavaltuutettu tarkasti satunnaisotannalla 30 sellaista turvallisuusselvitysmenettelyssä annettua vastausta, joissa oli tullut esille selvityksen kohteen luotettavuuden kannalta merkityksellisiä tietoja.

Tietosuojavaltuutetun toimiston käsitys on tarkastuksen perusteella ollut, että henkilötietojen käsittely on turvallisuusselvitysyksikössä järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ei ollut huomautettavaa.

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa suojelupoliisin toiminnasta turvallisuusselvityslainsäädännön suojelupoliisille säädettyjen tehtävien hoitamisessa.

Valiokunnan keskeiset huomiot

Valiokunta on saanut asianmukaiset selvitykset sisäministeriöltä ja puolustusministeriöltä tiedustelutoiminnalle asetettujen painopisteiden toteutumisesta vuonna 2021. Valiokunta pitää tärkeänä, että ministeriöt kehittävät yhdessä tiedusteluviranomaisten kanssa menetelmiä painopisteiden vaikuttavuuden ja laadullisen arvioinnin parantamiseksi. Valiokunta pyytää ministeriöitä antamaan tästä kehitystyöstä selvityksen vuoden 2023 kuluessa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon valvontatyö on vähitellen vakiintumassa uomiinsa. Valvontakäytien suuri määrä ja se, että valtuutettu on osallistunut kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin, kertovat valvonnan intensiivisyydestä. Valvontatyö on ollut hyvää ja kattavaa. Valvontatyön vakiintuessa valtuutetun on valiokunnan mielestä aiheellista kiinnittää huomiota hänen toiminnastaan raportoivan vuosikertomuksen informatiivisuuden lisäämiseen valtuutetun valvonnallisista havainnoista ja huomioista.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvoja, jonka on valiokunnan mielestä tärkeää pidättäytyä pitkälle menevän oikeudellisen asiantuntijatuken antamisesta tiedusteluviranomaisille voidakseen uskottavasti arvioida jälkikäteen heidän toimintansa lainmukaisuutta. Tämän vuoksi valtuutetun tulee valiokunnan mielestä harkita myös laissa säädettyjen

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

valvontatoimenpiteiden käyttämistä suullisten neuvojen ja muiden neuvontaluonteisten valvontatoimien lisäksi tai niiden asemesta. Tällainen on esimerkiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 18 §:ssä säännelty valtuutetun mahdollisuus saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla tulee olla, tiedusteluviranomaisista riippumaton oikeudellinen ja tekninen asiantuntemus tiedustelutoiminnan valvomiseksi. Kertomusvuonna valtuutetun toiminnossa ovat valtuutetun lisäksi työskennelleet hallinnollinen avustaja ja erityisasiantuntija. Kertomusvuoden jälkeen on tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin lisätty säännökset tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta.

Valtuutetun toiminnon resurssien riittävyyttä on arvioitava kokemusten karttuessa ja valvonnan kohteena olevan toiminnan volyymin kasvaessa. Erityistä huomiota on nykyisessä tilanteessa kiinnitettävä siihen, että Suomen hakeutuminen NATOn jäseneksi on lisännyt ja edelleen lisää Suomen tiedusteluviranomaisten yhteistyötä 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 kehottaa valtioneuvostoa arvioimaan tiedusteluvalvontatoiminnon resurssien riittävyyttä nykyisiin ja nähtävissä oleviin tuleviin tarpeisiin sekä tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin toiminnon resurssien pitämiseksi valvontatoiminnan tehokkuuden ja kattavuuden turvaamisen vaatimalla tasolla.

Tuomioistuinlaitoksella tulee niin ikään olla riittävät voimavarat ja edellytykset hoitaa tuomioistuimille kuuluvat tiedustelumenetelmien käytön oikeudellisen kontrollin tehtävät. Valiokunta pannaan myönteisenä seikkana merkille, että Helsingin käräjäoikeus on saanut käyttöönsä asianmukaiset toimitilat tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien lupahakemusten käsittelyä varten. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että se turvaa Helsingin käräjäoikeudelle tarvittavat edellytykset hoitaa sille tiedustelulainsäädännön seurauksena syntyneet ympärivuorokautiset päivystystehtävät.

Valiokunta on toimintakautensa aikana pannut myönteisenä seikkana merkille tiedusteluviranomaisten sitoutumisen oikeusvaltiolle ominaisen tiedustelukulttuurin kehittämiseen. Tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyden ja toimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi on olennaisen tärkeää, että tiedusteluviranomaiset ja niiden henkilöstö pitävät itse yllä lainsäädännön ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen perustuvaa tiedustelukulttuuria.

Valiokunnalle on Suojelupoliisin muun kuin tiedustelutoiminnan valvontaan liittyen saanut selvityksen Suojelupoliisin toiminnasta turvallisuusselvityslaisissa suojelupoliisille säädettyjen tehtävien toimeenpanossa.

Turvallisuusselvityslain tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä. Turvallisuusselvitysmenettelyllä voidaan arvioida olevan yleisestävän ja erityisestävän vaikutuksen lisäksi vaikutusta kokonaisturvallisuuteen.

Valiokunnan mietintö TiVM 1/2022 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että turvallisuusselvityslain tarkoituksen saavuttamisen kannalta merkityksellisissä tehtävissä olevilla henkilöillä on voimassa oleva turvallisuusselvitys.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tiedusteluvalvontavaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 13/2022 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 26.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mika Kari sd
varapuheenjohtaja Riikka Slunga-Poutsalo ps
jäsen Heli Järvinen vihr
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen