EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Ei salainen
TiVP 1/2024 vp 2

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle

7.12.2023

Viite:

EOAK/7484/2023 KUULEMINEN JA KIRJALLINEN ASIANTUNTIJALAUSUNTO K 15/2023 VP TIEDUSTELUVALVONTAVALTUUTETUN KERTOMUS VUODELTA 2022

LAUSUNTO

Tiedusteluvalvontavaliokunta (TiV) on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta kertomuksesta.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Yleistä

Tiedusteluvalvontavaltuutetun (TVV) kertomus on järjestyksessään neljäs TVV:n antama kertomus toiminnastaan.

Kertomus on rakenteeltaan ja aiheiltaan samantyylinen kuin aiemmat kertomukset samoine hyvine ja huonoine puolineen.

Valitettavana on edelleen pidettävä sitä, että tiedot TVV:n varsinaisista valvontahavainnoista ja valvonnan konkreettisesta toimittamisesta jäävät varsin vähäisiksi. Käsitykseni mukaan tietoja olisi salassapitovelvoitteet huomioon ottaenkin annettavissa enemmän.

Tiedusteluvalvontavaliokunta on TVV:n vuoden 2021 kertomuksesta (K 13/2022 vp) antamassaan mietinnössä (TiVM 1/2022 vp) todennut, että valtuutetun on valiokunnan mielestä aiheellista kiinnittää huomiota hänen

toiminnastaan raportoivan vuosikertomuksen informatiivisuuden lisäämiseen valtuutetun valvonnallisista havainnoista ja huomioista.

Olen viimevuotisessa TVV:n kertomuksesta TiV:lle antamassani lausunnossa (EOAK/5190/2022) tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (jäljempänä valvontalaki) esitöihin (HE 199/2017 vp, s. 66–67 ja TrVL 2/2018 vp s. 8) viitaten todennut lainsäätäjän tarkoituksen olleen, että kertomuksessa olisi julkinen ja salassa pidettävä osa.

Olen em. lausunnossani käynyt läpi tarkemmin niitä asioita, joita julkisessa osassa voitaisiin esittää. Esimerkinomaisesti mainitsen tässä yleiskatsauksen toimintaan, valvontatoiminnan muodot, yleiset havainnot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta tiedustelutoiminnassa ja havainnot tiedusteluviranomaisten toiminnan lainmukaisuudesta. Julkinen osa olisi kaikkien saatavilla.

Mielestäni kertomuksesta ei edelleenkään saa ”selkeää ja informatiivista yleiskuvaa TVV:n toiminnasta” kuten valvontalain esitöiden mukaan on tarkoitettu.

Salaisessa osassa, joka toimitettaisiin ainakin TiV:lle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedustelutoiminnasta vastaaville ministeriöille (sisä- ja puolustusministeriöille), olisi mahdollista esittää tarkempaa tietoa tiedustelutoiminnasta. Tällaista olisi muun muassa merkitykselliseksi arvioitu tieto esimerkiksi tiedustelutoiminnan painopisteiden arvioimiseksi TiV:ssa, oikeusasiamiehen valvonnan suuntaamisessa tai ministeriöiden tiedusteluviranomaisiin kohdistuvan ohjauksen kannalta.

Kun edellä kuvattua rakennetta kertomuksessa ei ole, jää tarkemmat tiedot esimerkiksi TVV:n valvontahavainnoista saamatta.

Jakso ”Tiedusteluvalvonnan muodot”

Kertomuksen mukaan (s. 8) TVV:n ydintehtävänä oleva tiedustelumenetelmien käytön valvonta on ennakollista, reaaliaikaista ja jälkikäteistä. Reaaliaikainen ja jälkikäteinen laillisuusvalvonta on luonteeltaan yksittäistapauskohtaista ja operatiivista sekä ennakollinen laillisuusvalvonta lainvastaisuuksia yleisellä tasolla ennalta ehkäisevää ja strategista. Kertomuksessa todetaan edelleen (s. 12), että TVV voi antaa Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten sisäisille laillisuusvalvojille, operatiivisille lakimiehille ja tiedustelujohtajille sekä muille tahoille oikeudellista asiantuntijatukea ulkoisen laillisuusvalvojan rooliinsa sopivalla tavalla osana harjoittamaansa tiedustelutoiminnan ennakollista laillisuusvalvontaa.

Kertomuksen (s. 8) mukaan TVV:n oikeudelliset arviot perustuvat arviointiajankohtana käytettävissä oleviin tietoihin. Jos jälkikäteisen valvonnan yhteydessä tulee tietoon uusia asiaan vaikuttavia seikkoja, tiedusteluvalvontavaltuutettu ei ole sidottu reaaliaikaisen valvonnan yhteydessä tekemiinsä arvioihin.

Juuri tähän liittyvät ennakollisessa laillisuusvalvonnassa esitettyjen oikeudellisten kannanottojen ongelmat, joihin olen kiinnittänyt huomiota jo TVV:n ensimmäisestä kertomuksesta TiV:lle antamassani lausunnossa (EOAK/6084/2020). Totesin tuolloin muun muassa seuraavaa.

> Valvojalta edellytettävän riippumattomuuden johdosta valvoja ei mielestäni voi osallistua etukäteiseen operatiivisen toiminnan ohjeistamiseen tai siinä neuvomiseen. Myös lausuntojen antamiseen yleisistä laintulkintakysymyksistä on oikeusasiamiehen toimintakäytännössä suhtauduttu hyvin pidättyvästi. Tämä johtuu mm. siitä, että etukäteen annettavassa yleisessä laintulkintakannanotossa ei välttämättä osata ottaa huomioon kaikkia näkökohtia, joita asian arvioinnissa jossakin tilanteessa tulisi ottaa huomioon. Jos valvoja on etukäteen ottanut yleiseen laintulkintakysymykseen kantaa, hänen on jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa vaikea päätyä toisenlaiseen tulkintaan ja ryhtyä valvontalaissa säädettyihin toimenpiteisiin, vaikka siihen uusien näkökohtien perusteella saattaisi olla aihetta.
>
> On eri asia, että TVV voi valvontalain 18 §:n mukaisesti jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä ja kiinnittää valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Nämä kannanotot perustuvat konkreettisen yksittäistapauksen tutkintaan, jolloin kaikki siinä tapauksessa huomioon otettavat näkökohdat on voitu arvioida.

Valvojan etukäteinen kannanotto murentaa jälkikäteisen laillisuusvalvonnan riippumattomuuden ja objektiivisuuden uskottavuuden. Tätä ongelmaa ei poista se kertomuksessa esitetty näkemys, että TVV ”ei ole sidottu” aiemmin tekemiinsä arvioihin, ”jos jälkikäteisen valvonnan yhteydessä tulee tietoon uusia asiaan vaikuttavia seikkoja.” – Jos aiemmin tehty arvio osoittautuu virheelliseksi jälkikäteisessä valvonnassa, TVV voi olla tavallaan itse osallinen aiempaan virheeseen, jolloin hänen voi olla vaikea jälkikäteen päätyä toisenlaiseen tulkintaan ja ryhtyä valvontalaissa säädettyihin toimenpiteisiin.

Tiedusteluvalvontavaliokunta onkin edellä mainitussa mietinnössään (TiVM 1/2022 vp) todennut, että TVV:n on valiokunnan mielestä tärkeää pidättäytyä pitkälle menevän oikeudellisen asiantuntijatuen antamisesta tiedusteluviranomaisille voidakseen uskottavasti arvioida jälkikäteen heidän toimintansa lainmukaisuutta.

Kertomuksen mukaan (s. 8) ”kiinteä valvontasuhde voi synnyttää myös valvottavien oikeutettuja odotuksia valvonnan ennakollisuuden ja reaaliaikaisuuden suhteen”. – Jos TVV:n toimintatapana on tällaisten ennakollisten kannanottojen esittäminen, valvottaville epäilemättä syntyy siihen liittyviä odotuksia, mutta mielestäni ne eivät ole oikeutettuja.

Viranomaisen toimintaan liittyvien oikeudellisten tulkintojen tekeminen kuuluu viranomaiselle, ja sen vastuulle, eikä valvojalle.

Jakso ”Tietoja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta”

Kertomuksen mukaan TVV:n toiminnosta tehtiin kertomusvuonna Suojelupoliisiin ja sotilastiedusteluviranomaisiin 154 tiedustelumenetelmien käyttöä koskeneisiin lupavaatimuksiin ja päätöksiin sekä tiedustelun suojaamista koskeneisiin päätöksiin liittynyttä valvontakäyntiä. Kaikki Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tekemät tiedustelumenetelmien käyttöä ja tiedustelun suojaamista koskeneet päätökset tarkastettiin.

TVV:n yhtenä tiedustelutoiminnan jälkikäteisen laillisuusvalvonnan teemana on ollut ja tulee jatkossa enenevässä määrin olemaan tiedustelulla saadun aineiston tarkastamisen sekä aineiston säilyttämisen, rekisteriin tallettamisen ja jatkokäytön valvonta (s. 14).

Pidän tätä tiedustelumenetelmien käytöllä saadun tiedon hallintaa ja käyttöä keskeisenä jälkikäteisen valvonnan osana. Kuten TVV:n kertomuksesta (samoin kuin aiemmista kertomuksista) käy ilmi, monet lainsäädännön tulkinnalliset ongelmat näyttävät liittyvän tiedustelutiedon käyttöön; ei pelkästään itse menetelmien käyttöön ja kohdentamiseen. Toki viimeksi mainittuun kohdentamiseenkin liittyy ongelmia, joista perusoikeussuojan kannalta painavimpana olen pitänyt sitä, minkälainen liityntä tiedustelun kohteena olevalla henkilöllä tulee olla kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan.

TVV:n toiminnosta osallistuttiin kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin.

Kertomuksen mukaan kaikki tarkastettu tiedustelumenetelmien käyttö oli kertomusvuonna kohdistettu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Kertomusvuonna ei myöskään ilmennyt aihetta kantelun tekemiselle Helsingin käräjäoikeuden päätöksistä, tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan määräyksen antamiselle, eikä Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen menettelyä koskevan asian esitutkintaan ilmoittamiselle. Aihetta ei ilmennyt myöskään Suojelupoliisille tai sotilastiedusteluviranomaiselle huomautuksen antamiselle tai muulle Suojelupoliisiin tai sotilastiedusteluviranomaiseen kohdistettavalle laillisuusvalvonnalliselle seuraamukselle (näitä ovat valvontalain 18 §:n mukaan TVV:n käsitys lainmukaisesta menettelystä ja valvottavan huomion kiinnittäminen lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin).

Valvonta on siis ollut kattavaa ja intensiivistä, mikä on sinänsä erinomainen asia. Olen jo aikaisemmissa TVV:n kertomuksista antamissani lausunnoissa kuitenkin oudoksunut sitä, että näin intensiivinen valvonta ei ollut johtanut tiedusteluviranomaiseen kohdistuviin tai muihinkaan

valvontalaissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Kertomuksessa (s. 15) on tähän liittyen todettu, että TVV:n harjoittama tiedustelutoiminnan ennakollinen ja reaaliaikainen laillisuusvalvonta sekä Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten oma-aloitteiset korjaavat toimenpiteet erilaisissa ennakoimattomissa poikkeamatilanteissa vähentävät tarvetta tiedusteluvalvontavaltuutetun jälkikäteisille laillisuusvalvonnallisille toimenpiteille.

Tiedusteluvalvontavaliokunta on edellä mainitussa mietinnössään (TiVM 1/2022 vp) todennut, että valtuutetun tulee valiokunnan mielestä 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.

Nyt käsittelyssä on neljäs TVV:n toiminnastaan antama kertomus ja kaikkien kertomusten perusteella TVV on toistaiseksi tehnyt vain yhden valvontalain mukaisen toimenpiteen (tiedusteluviranomaisen tietoon saatettu TVV:n käsitys laintulkintakysymyksistä vuonna 2020). Tämän perusteella minun on vaikea tulla muuhun kuin siihen johtopäätökseen, että tiedustelutoimintaan liittyviin tulkinnallisiin kysymyksiin on etukäteen saatu TVV:n kannanotto, jolloin jälkikäteisiin laillisuusvalvontatoimenpiteisiin ei enää ole ollut aihetta.

Jos näin on, pidän sitä hyvin ongelmallisena. Ensinnäkin, tällainen toimintatapa vie TVV:ltä mahdollisuuden objektiiviseen ja uskottavaan jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan. On tosin ilmeistä, että tarvetta jälkikäteiselle laillisuusvalvonnalle tulee harvoin, koska kanteluita tai tutkimispyyntöjä TVV:lle tehdään vain harvoin. Mielestäni tämä ei kuitenkaan ole hyväksyttävä peruste sanotunlaiselle toimintatavalle. Mielestäni laillisuusvalvojan tulee aina säilyttää mahdollisuus ennakollisista kannanotoista vapaaseen, objektiiviseen ja kaikin puolin riippumattomaan asian arviointiin jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa.

Toiseksi, sanotunlainen menettely hämärtää viranomaisen oman virkavastuun menettelystään. Jos esimerkiksi oikeusasiamies pitäisi jotain tiedusteluviranomaisen toimenpidettä tai päätöstä lainvastaisena ja pyytäisi siitä selvitystä tai saattaisi asian esitutkintaan, on mahdollista, että viranomainen vetoaisi siihen, että menettely tai päätös on ollut TVV:n ennakollisen kannan mukainen.

Tiedossani on tapauksia, joissa rikosprosessin yhteydessä viranomainen on vedonnut siihen, että aiemmassa laillisuusvalvonnassa ei ollut puututtu epäiltyyn lainvastaiseen menettelyyn, vaikka kyseinen menettely ei edes ole ollut tarkastuksen tai muun valvonnan kohteena. Jos laillisuusvalvoja olisi esittänyt menettelystä ennakollisen kannanoton, pidän ilmeisenä, että siihen vedottaisiin ainakin rikosprosessin yhteydessä.

Tämä voi johtaa siihen, että kukaan ei kanna rikosoikeudellista virkavastuuta sinänsä lainvastaiseksi todetustakaan menettelystä: viranomainen voi vapautua vastuusta sen vuoksi, että viranomaisella katsotaan olleen oikeus luottaa valvojan ennakollisen kannan laillisuuteen, ja valvoja puolestaan voi vapautua vastuusta sen vuoksi, että hän on etukäteen ilmaissut ”vain” käsityksensä menettelyn laillisuudesta.

Laillisuusvalvonnallisten toimenpiteiden merkityksestä

Kertomuksessa (s. 15-16) on todettu, että ylimpien laillisuusvalvojien ja muiden erityisvaltuutettujen kuin TVV:n määräämillä ja julkistamilla jälkikäteisillä laillisuusvalvonnallisilla seuraamuksilla on niiden laaja-alaisen valvottavien piirin toimintaa yleisemminkin ohjaava ja yleisön tiedonsaantia palveleva merkitys. TVV:n sekä Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten välisen muutoinkin kiinteän valvontasuhteen sekä tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan laaja-alaisen salassapidettävyyden vuoksi TVV:n määräämillä jälkikäteisillä laillisuusvalvonnallisilla seuraamuksilla ei ole sen sijaan yhtä suurta merkitystä tiedusteluviranomaisten toiminnan ohjaamisen tai yleisön tiedonsaannin kannalta.

On totta, että TVV:n laillisuusvalvontahavaintojen julkistamisella ei ole samanlaista toimintaa yleisemmin ohjaavaa merkitystä kuin esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien kannanotoilla, koska TVV:lla on vain kaksi valvottavaa tahoa. Sen sijaan olen eri mieltä siitä, että TVV:n laillisuusvalvontahavainnoilla ei olisi yleisön tiedonsaantia palvelevaa merkitystä. Perustelen tätä seuraavasti.

Demokraattisessa yhteiskunnassa – oikeusvaltiossa – ei saa olla kontrolloimatonta julkista valtaa. Vakiintuneen käsityksen mukaan se, että toiminta on valvottua, lisää luottamusta eli legitimoi valvonnan alaista toimintaa.

Kun tiedusteluviranomaisten toiminta on äärimmäisen salaista, tietoon valvontatoimenpiteistä (siten että salassa pidettävää tietoa ei paljasteta) liittyy erittäin suuri julkinen intressi. Toisaalta, jos konkreettisia valvontalaissa säädettyjä toimenpiteitä ei ole lainkaan, se voi asettaa kyseenalaiseksi valvonnan uskottavuuden, mikä puolestaan voi heikentää luottamusta myös valvonnanalaiseen toimintaan.

”Kiinteä valvontasuhde” voi johtaa siihen, että TVV:n havainnot, joissa olisi aihetta valvontalain mukaisiin toimenpiteisiin, hoidetaan epävirallisesti konsultaationa. Läheinen valvontasuhde voi mahdollisesti johtaa myös siihen, että valvoja ei halua herättää epäilyksiä valvottavan toiminnan laillisuutta kohtaan.

Mielestäni ulkoisessa laillisuusvalvonnassa ei saisi ajautua tällaiseen tilanteeseen. Laissa säädetyt TVV:n toimenpiteet, myös lievät toimenpiteet, on tarkoitettu käytettäviksi.

Mielestäni TVV:n toiminnossa tulisi luoda menettelytavat sille, että TVV:n laissa tarkoitetut toimenpiteet dokumentoidaan ja tilastoidaan. Valvontakäyntien ja erilaisten tarkastusten takia menettelytavat voisivat mahdollisia vakavampia tapauksia lukuunottamatta olla kevyitä. TVV:n havainnot ja niiden johdosta esitetyt käsitykset voitaisiin esimerkiksi kirjata lyhyesti suppeaan tarkastuspöytäkirjaan.

Jakso ”Yleisiä huomioita lainsäädännöstä”

Jaksossa käsitellään ensinnäkin tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedustelutoimintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä ja sääntelyn toimintaympäristöä koskevia yleisiä huomioita. Jaksosta ilmenee, että lainsäädännössä on paljon tulkinnanvaraisuutta.

Toiseksi käsitellään tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnallisia havaintoja ja huomioita, jotka koskevat tiedustelulainsäädännön ensimmäisten voimassaolovuosien aikana harjoitetun ennakollisen, reaaliaikaisen tai jälkikäteisen laillisuusvalvonnan yhteydessä esiin nousseita todellisia tai potentiaalisia laintulkintakysymyksiä.

Pelkästään yleisellä tasolla esitettyjä tulkintatilanteita on vaikea hahmottaa ilman konkreettisia esimerkkejä, joita ilmeisesti salassapitosyistä ei ole haluttu esittää.

Kertomuksessa (s. 31) todetaan, että Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten nykyisen lakisääteisen kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistehtävän suhde tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen tietojen rikostorjuntaan luovuttamista koskevaan palomuurisääntelyyn voi olla palomuurinsääntelyn tulkinnasta riippuen osin ristiriitainen.

Olen antanut 23.11.2021 päätökseni EOAK/289/2021 tiedustelulainsäädännön palomuurisääntelyn soveltamisesta. Mielestäni palomuurisääntely ei ole mainitussa suhteessa tulkinnanvarainen. Tiedustelutiedon luovuttaminen rikostorjunnan tarpeisiin on säännelty tyhjentävästi palomuurisäännöksissä.

Jaksossa ”Tiedusteluvalvontavaliokunta ja tiedusteluvalvontavaltuutetturikostiedustelun valvojina” (s. 28-30) on esitetty huomionarvoisia havaintoja lainsäädännön kehittämisestä.

Samoin kertomuksen sivulla 45 todetaan huomionarvoisesti, että siviilitiedustelun osalta puuttuvat nimenomaiset säännökset sellaisen tiedonhankinnan keskeyttämisestä, joka kohdistuu muuhun kuin tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön.

Nimenomaisen sääntelyn puutteesta huolimatta pidän selvänä, että tilanteissa, joissa lupapäätöksessä on yksilöity kohdehenkilö, jo poliisilain ja sotilastiedustelulain suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteet velvoittavat toimenpiteen suorittajan keskeyttämään tiedustelumenetelmän

käytön havaitessaan sen kohdistuvan muuhun kuin tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön.

Kertomuksen sivulla 30 mainitaan mahdollisesta tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävien piirin laajentamisesta koskemaan myös sotilastiedusteluviranomaisten salaisen tiedonhankinnan kattavaksi.

Totean, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys HE 82/2023 laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa (SKRTL) ja siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitykseen sisältyy muun ohella ehdotus siitä, että tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta ulotettaisiin ehdotetussa SKRTL:n 93 §:ssä tarkoitettuun toimintaan. Olen tästä samaa mieltä, mutta mielestäni valvonta olisi perusteltua ulottaa myös muuhun Puolustusvoimien (eli ehdotetussa 88 §:ssä tarkoitettuun) salaiseen tiedonhankintaan. Tiedustelun ja rikostorjunnan rajapinnan ylittävän tiedon ja palomuurisääntelyn noudattamisen valvonnan vuoksi kaiken Puolustusvoimien salaisen tiedonhankinnan valvonta olisi syytä saattaa tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan piiriin. Esimerkiksi muun poliisin kuin Suojelupoliisin kohdalla samanlaista tarvetta ei ole tiedustelutoimivaltuuksien puuttumisen vuoksi.

TVV:n toiminnon voimavarat

Pidän myönteisenä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoon on nimitetty johtava asiantuntija, joka toimii myös TVV:n sijaisena.

Toiminnossa on nyt TVV, johtava asiantuntija, eritysasiantuntija ja hallinnollinen avustaja eli yhteensä neljä henkilöä. Pidän henkilöstön määrää edelleen vähäisenä, ja erityisesti haavoittuvana, esimerkiksi ennakoimattomien poissaolojen varalta.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.