EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle

Ei salainen
TiVP 25/2024 vp 3

# LAUSUNTO

12.11.2024

# EOAK/4998/2024: K 14/2024 VP TIEDUSTELUVALVONTAVALTUUTETUN KERTOMUS VUODELTA 2023

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

Esitän lausuntonani seuraavan.

## Yleistä

Tiedusteluvalvontavaltuutetun (TVV) toimintakertomus vuodelta 2023 on viides 1.5.2019 aloittaneen toiminnon kertomus. Valtuutettu pitää kertomusta eräänlaisena tilinpäätöksenä hänen ensimmäisestä viisivuotisesta toimikaudestaan, joka päättyi 30.4.2024.

Kertomusvuonna toimintoon nimitettiin TVV:n sijaisena toimiva johtava asiantuntija. Toimintoon kuuluu lisäksi erityisasiantuntija ja asiantuntija (aikaisemmin hallinnollinen avustaja).

Toiminnon henkilöstömäärä on edelleen hyvin pieni ja siten toiminto on helposti haavoittuva.

## Tietoja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta

Jaksossa käydään lävitse TVV:n suorittaman laillisuusvalvonnan lähtökohtia ja muotoja.

Kertomuksessa (s. 10) todetaan laillisuusvalvonnan strategisena lähtökohtana olevan se, että TVV:n käytettävissä olevien laillisuusvalvonnan muotojen ja keinojen laajaa valikoimaa hyödynnetään niin pitkälle kuin se on mahdollista TVV:n itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaarantamatta.

Laillisuusvalvonnan muotoja ovat kertomuksen mukaan lainvastaisuuksia ennaltaehkäisevä ennakollinen valvonta, lainvastaisuuksia estävä reaaliaikainen valvonta ja lainvastaisuuksiin puuttuva jälkikäteinen valvonta.

Kertomuksen perusteella (s. 11) valvonta on edellisten vuosien tapaan pysynyt hyvin aktiivisella tasolla. Viranomaisiin tehtiin yhteensä 171 sellaista valvontakäyntiä, jotka liittyivät tiedustelumenetelmien käyttöä koskeneisiin lupavaatimuksiin ja päätöksiin sekä tiedustelun suojaamista koskeneisiin päätöksiin. Valvontakäyntien yhteydessä tarkastettiin kaikki sanotut päätökset. Lisäksi tehtiin valvontakäyntejä, jotka koskivat tiedustelumenetelmien käytöstä laadittuja pöytäkirjoja, sekä perehtymiskäyntejä, jotka koskivat yleisemmin Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten toimintaa.

Toiminnosta osallistuttiin kaikkiin tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin Helsingin käräjäoikeudessa. Vuoden 2024 aikana tein Helsingin käräjäoikeuteen kaksi tarkastuskäyntiä, joiden kohteena oli käräjäoikeuden tiedustelutoimintaa koskevat päätökset. Tarkastuskäyntien yhteydessä käräjätuomareiden kanssa käymistäni keskusteluista välittyi kuva, että käräjätuomarit pitivät TVV:n osallistumista istuntoihin tärkeänä. TVV:n rooli lupakäsittelyissä on ollut varsin aktiivinen ja se on muodostunut pääasiassa keskustelevaksi.

Kertomusvuonna TVV käynnisti eräitä laaja-alaisempia teematarkastuksia (s. 12), joiden kohteina ovat muun muassa kokonaan uuden tyyppisen tietoliikennetiedustelun toteuttaminen sekä tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen jatkokäsittely.

Kun mainitut (ilmeisesti kertomusvuoden loputtua edelleen vireillä olleet) tarkastukset on saatu valmiiksi, olisi toivottavaa, että mahdolliset toimenpiteet selostettaisiin kertomuksessa.

TVV:lle saapui 11 tutkintapyynnöksi tulkittua kirjoitusta ja yksi, toiminnon historian ensimmäinen kantelu.

Kertomusvuonna ei ilmennyt aihetta kantelun tekemiselle Helsingin käräjäoikeuden päätöksistä, tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan määräyksen antamiselle, Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen menettelyä koskevan asian esitutkintaan ilmoittamiselle taikka Suojelupoliisille tai sotilastiedusteluviranomaiselle huomautuksen antamiselle.

Käräjäoikeuden tarkastuksella käräjätuomareiden kanssa käymissä keskusteluissa ilmeni, että joissakin tulkinnallisissa kysymyksissä kaivattaisiin ylemmän tuomioistuimen kannanottoja, mutta näitä ei voi syntyä, ellei TVV tai tiedustelumenetelmän käyttöön lupaa vaatinut virkamies tee asiassa kantelua hovioikeuteen.

Kertomuksen mukaan (s. 13) TVV:n valvonnassa käytetään useammin muita laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä kuin määrätään varsinaisia laillisuusvalvonnallisia seuraamuksia. Muita toimenpiteitä ovat muun muassa ennakolliseen laillisuusvalvontaan liittyvä yleisen tason mielipiteidenvaihto laintulkintakysymyksistä.

Olen pitänyt valvojan etukäteistä kannanottoa ongelmallisena jälkikäteisen laillisuusvalvonnan riippumattomuuden ja objektiivisuuden uskottavuuden kannalta. Olen pitänyt ongelmallisena myös sitä, että TVV:n intensiivinen valvonta ei ole johtanut tiedusteluviranomaiseen kohdistuviin valvontalaissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Tämän perusteella minun oli 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. (Esim. lausuntoni TVV:n vuoden 2022 kertomuksesta TiV:lle, EOAK/7484/2023).

Pidän hyvänä, että valiokunta on TVV:n vuoden 2022 kertomuksesta antamassaan mietinnössä (TiVM 1/2024 vp) esittänyt muun muassa seuraavat kannanotot:

> TVV:n ennakollisen valvonnan on valiokunnan mielestä tärkeää pysyä valtuutetun kertomalla tavalla yleisellä tasolla ja olevan luonteeltaan strategista, ei tapauskohtaista. TVV on itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvoja, jonka tulee pidättäytyä ennakollisen tapauskohtaisen oikeudellisen asiantuntijatuen antamisesta tiedusteluviranomaisille voidakseen reaaliaikaisessa ja jälkikäteisessä valvonnassa uskottavasti arvioida heidän toimintansa lainmukaisuutta.
>
> TVV:n valvontatoiminnan luonteesta johtuu, että valtuutettu ohjaa valvottavia lähinnä valvontatoimien yhteydessä esitetyillä epävirallisilla moittivilla tai ohjaavilla käsityksillä. Valiokunnan mielestä TVV:n on tarpeen niin vaatiessa 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 TVV:n mahdollisuus saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä.

Totean, että laissa sääntelemättömiin TVV:n toimenpiteisiin liittyy myös se ongelma, että niistä ei nähtävästi jää dokumentoitua aineistoa. Tieto tällaisista epävirallisista kannanotoista tai laintulkinnoista voisi kuitenkin olla tärkeää muun muassa muille laillisuusvalvojille sekä muille tai muissa tiedusteluviranomaisissa toimiville.

Kertomuksen mukaan TVV on kertomusvuonna saattanut valvottaviensa tietoon laintulkintakysymyksiä koskevat näkemyksensä kahdessa asiassa, jotka liittyivät osin ennakolliseen ja osin reaaliaikaiseen laillisuusvalvontaan. Asiat koskivat tietoliikennetiedustelun teknistä toteuttamista ja tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittamista.

Lisäksi yhden asian kertomusvuonna käynnistetty alustava laillisuusvalvonnallinen selvittäminen johti vuoden 2024 puolella asiakokonaisuuden esitutkintaan ilmoittamiseen.

Pidän hyvänä, että TVV on nyt käyttänyt ainakin näitä tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa tarkoitettuja toimenpiteitä. Ensimmäisen neljän vuoden aikana tällaisia toimenpiteitä oli TVV:n kertomusten perusteella vain yksi.

Pidän myös hyvänä TVV:n kertomuksessaan (s. 24) itse toteamaa, että ”Tiedusteluvalvontavaltuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden säilyttämiseksi tämän harjoittama ennakollinen valvonta tai ex durante -valvonta ei saa muodostua Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten yksittäistapauskohtaisena neuvonantajana toimimiseksi tai siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan operatiiviseen johtamiseen osallistumiseksi.”

Edelleen pidän hyvänä sitä kertomuksessa nyt painotettua seikkaa, että ennakollinen valvonta on yleisellä tasolla tapahtuvaa. Käytännössä laintulkintakysymykset tosin yleensä kumpuavat konkreettisista yksittäistapauksista.

**Havaintoja ja huomioita perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan toteutumisesta siviili- ja sotilastiedustelutoiminnassa**

Valvontalain 7 §:n mukaan TVV:n tehtävänä on muun muassa valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä  edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa.

Pidän hyvänä, että kertomukseen sisältyy nyt näitä tehtäviä nimenomaisesti koskeva jakso.

Sivulla 22 käsitellään velvollisuutta ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytöstä tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle. Ilmoittamisvelvollisuus liittyy ainoastaan osaan tiedustelumenetelmistä ja tuomioistuin voi antaa tällöinkin luvan jättää ilmoitus tekemättä kansallisen turvallisuuden taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että ilmoittamatta jättäminen on poikkeus. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta totesi asiaa koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään ilmoittamista koskevan sääntelyn luovan merkittävän oikeusturvatakeen (PeVL 35/2018 vp – HE 202/2017 vp, s. 8). Valiokunta korosti lähtökohtana olevan, että tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoitetaan mahdollisimman pian asianosaiselle ja että poikkeukset tähän lähtökohtaan rajoittuvat vain soveltamisedellytyksiltään hyvin tiukasti määriteltyihin tilanteisiin. Valiokunnan näkemyksen mukaan salaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta on syytä pitää keskeisenä osana tällaisten menettelyjen oikeussuojatakeita. (s. 24)

Tekemilläni tarkastuksilla olen saanut viitteitä siitä, että lainsäätäjän tarkoitus tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta ei ehkä toteudu tarkoitetulla tavalla.

**Liitteet**

Kertomuksessa (s. 42–43) esitetyt TVV:n toiminnon missio, visio ja strategiset linjaukset näyttävät mielestäni onnistuneilta.

Pidän hyvänä strategiassa tavoiteltua akateemista verkottumista. Kertomusvuonna oli ryhdytty käynnistämään toiminnon yhteistyötä tiedustelututkimusta ja -opetusta harjoittavien yliopistojen kanssa.

Kertomuksessa nyt ensimmäistä kertaa graafeina julkaistut tilastotiedot ovat havainnollisia. Toivon, että tulevaisuudessa myös TVV:n valvontalaissa tarkoitetuista toimenpiteistä on esitettävissä tietoja graafisessa muodossa.

**Lopuksi**

Olen TVV:n vuoden 2021 kertomuksesta TiV:lle antamassani lausunnossa todennut valvontalain esitöihin viitaten lainsäätäjän tarkoituksen olleen, että TVV:n kertomuksessa olisi julkinen ja salassa pidettävä osa.

Pidän hyvänä, että TVV on nyt ensimmäistä kertaa antanut julkisen kertomuksensa lisäksi TiV:lle salassa pidettävän osan, jonka olen saanut käyttööni valiokunnalta. Totean, että monet salassa pidettävän osan tiedot olisi käsitykseni mukaan voitu esittää myös kertomuksen julkisessa osassa.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.