EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle

LAUSUNTO

12.11.2024

EOAK/4999/2024 K 15/2024 VP EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2023

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

Esitän lausuntonani seuraavan.

Oikeusasiamiehen omista aloitteista

Kertomuksen puheenvuorossani käsittelen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:ssä säänneltyä oikeusasiamiehen mahdollisuutta ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluva asia käsiteltäväksi omasta aloitteesta.

Omat aloitteet ovat kanteluiden käsittelyn ja tarkastustoiminnan ohella kolmas oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muoto.

Omat aloitteet otetaan lähtökohtaisesti samoilla kriteereillä kuin kantelut otetaan tutkittaviksi. Tyypillisin kriteeri on epäily lainvastaisesta menettelystä, mutta kantelun tai oman aloitteen tutkinta voi perustua myös ”muuhun syyhyn”. Oikeusasiamies ei ole pelkästään laillisuuden valvoja, vaan oikeusasiamies voi esimerkiksi ”kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin” (EOAL 10 § 2 mom.). Tämä ei edellytä, että valvottavan menettely olisi ollut lainvastaista.

Omissa aloitteissa on kanteluiden tutkintaan verrattuna usein kysymys asioista, joihin liittyy rakenteellisia kysymyksiä tai joilla muuten on yksittäistapauksellista laajempaa merkitystä.

TiV:n toimialaan kuuluva Suojelupoliisin ja Puolustusvoimien tiedustelutoiminta on esimerkki sellaisesta viranomaistoiminnan alueesta, jonka laillisuusvalvonnassa omilla aloitteilla on tavanomaista suurempi merkitys.

Tämä johtuu siitä, että tiedustelutoiminnasta ei käytännössä tehdä kanteluita. Se puolestaan johtuu ensinnäkin siitä, että toiminnan luonteen vuoksi tiedustelun kohteena olevat eivät toiminnan aikana tiedä heihin kohdistuneista toimenpiteistä. Samoin, vaikka laissa säädetty lähtökohta on kohteelle tehtävä jälkikäteinen ilmoitus tiedustelumenetelmän käytöstä, laki mahdollistaa säädetyin edellytyksin, että ilmoitus voidaan jättää lopullisesti tekemättä.

Lisäksi voidaan todeta, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 11 ja 12 §:ssä säädetään tiedusteluvalvontavaltuutetulle (TVV) tehtävästä kantelusta ja tutkimispyynnöstä. Tämä ensisijaisen laillisuusvalvojan toimivalta asiassa periaatteessa vähentää oikeusasiamiehelle osoitettujen kanteluiden määrää, joskaan käytännössä kanteluita ei tule myöskään TVV:lle. Laissa säädetyn tutkimispyynnön kaltaista toimintamuotoa oikeusasiamiehellä ei edes ole.

Esimerkiksi vuonna 2022 päättämäni Suojelupoliisin ennen tiedustelulakien voimaantuloa tapahtunutta tiedonhankintaa koskevan asian (EOAK/189/2018), josta oli puhetta kuulemisessani vuosi sitten, ja vuonna 2021 päättämäni tiedustelulainsäädännön palomuurisääntelyn soveltamista koskevan asian (EOAK/289/2021) olin ottanut tutkittavaksi omasta aloitteestani. Ensin mainitun asian tutkittavaksi ottaminen perustui Suojelupoliisin tarkastuksella tehtyihin havaintoihin ja jälkimmäinen TVV:n toimintakertomuksessaan esittämään laintulkintaan.

Julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä

Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja kysyy puheenvuorossaan, mikä on oikeusasiamiehen valvoma julkinen tehtävä ja samalla käy lävitse ”julkisen tehtävän” ja ”julkisen hallintotehtävän” eroja. Apulaisoikeusasiamies toteaa näiden olevan itsenäisiä oikeudellisia käsitteitä, jotka on säädetty omiin tarkoituksiinsa; edellinen määrittämään ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa, jälkimmäinen viranomaistehtävien ulkoistamista.

Erolla voi olla merkitystä tiedustelutoiminnan valvonnassa.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 3 §:n mukaan TiV:lla on oikeus saada TVV:lta ja muilta viranomaisilta sekä muilta **julkista tehtävää** hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset.

Lain 8 §:n mukaan TVV:lla on puolestaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta **julkista hallintotehtävää** hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Kiinnitin lakien säätämisvaiheessa huomiota tähän valiokunnan ja valtuutetun väliseen tiedonsaantioikeuksien eroon (mm. lausuntoni EOAK/5231/2018 PeV:lle). Totesin muun muassa, että TVV:n tiedonsaantioikeudet, samoin kuin oikeus saada selvitys (9 §) ja tarkastusoikeus (10 §) tulisi ulottaa kaikkiin julkista tehtävää hoitaviin.

Pidin mahdollisena, että käy esimerkiksi niin, että TVV ei voi toimittaa TiV:n pyytämää tarkastusta tai tietoja taikka selvitystä, jos niiden kohteena on julkista tehtävää (mutta ei julkista hallintotehtävää) hoitava yksityinen taho. Jos esimerkiksi operaattoreiden (teleyritysten) katsotaan hoitavan vain julkista tehtävää, mutta ei julkista hallintotehtävää, tällä erottelulla on tiedonsaantioikeuksien ja valvonnan kannalta ratkaisevan tärkeä merkitys.

Asia jäi lakien säätämisvaiheessa avoimeksi ja on sitä edelleen.

Tarkastukset

Kanslian esittelijät tarkastivat (EOAK/592/2022) vuonna 2022 määräyksestäni eräitä **Suojelupoliisin** tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamista koskevia asiakirjoja ajalta 4.12.2020–17.12.2021. Tarkastus liittyi edellä mainittuun päätökseeni tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisääntelyn soveltamisesta.

Tarkastuspöytäkirja valmistui kertomusvuonna. Tarkastuksen perusteella tiedon luovutukset **rikostorjuntaan** oli tehty lain (poliisilain 5a luvun 44 §:n ns. palomuurisäännös) sallimissa rajoissa.

Sen sijaan tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisiyksiköille **poliisin toiminnan suuntaamiseksi** ei käsitykseni mukaan perustu lakiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Poliisilain palomuurisäännöksessä on säädetty tyhjentävästi tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisesta toiselle kansalliselle viranomaiselle muihin kuin tiedustelutoiminnan käyttötarkoituksiin. Kysymys voi olla paitsi rikostorjunnasta säännöksessä mainituin edellytyksin, myös muista säännöksessä mainituista käyttötarkoituksista. Niihin ei kuulu tiedon luovuttaminen poliisin toiminnan suuntaamiseksi.

Kiinnitin huomiota perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, joiden mukaan tiedustelutoiminnassa tietojen käyttötarkoitussidonnaisuus on erityisen korostunut (esim. PeVL 35/2018 vp. s. 22). Kysymys on ”suuren riskin perusoikeusherkästä sääntelykontekstista”, jota on arvioitava sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostavan perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta (PeVL 35/2018 vp, s. 33–34).

Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisitoiminnan suuntaamiseksi edellyttäisi siten nimenomaista sääntelyä laissa. Käsitykseni mukaan laissa olisi säädettävä nimenomaisesti paitsi oikeudesta tietojen luovuttamiseen, myös täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ”poliisin toiminnan suuntaamisen” käsitteen merkityssisällöstä ja rajoista eli luovutettavien tietojen käyttötarkoituksesta ja käytöstä.

Saatoin käsitykseni Suojelupoliisin tietoon. (Kertomus s. 177–178, kannanotto on mainittu myös TVV:n kertomuksessa s. 21–22)

Kertomusvuonna valmistui myös eräisiin **Puolustusvoimien** salaista tiedonhankintaa ja sotilastiedustelua koskeviin päätöksiin kohdistunut asiakirjatarkastus (EOAK/6719/2020). Salaisen tiedonhankinnan päätökset ajoittuivat osin aikaan ennen sotilastiedustelulain voimaantuloa (1.6.2019).

Salaisen tiedonhankinnan päätösten osalta ongelmat olivat pitkälti samoja, mitä aiemmassa Suojelupoliisin salaista tiedonhankintaa koskevassa asiassa havaitsin. Salaisia tiedonhankintakeinoja oli käytetty vuosikausia samoihin kohdehenkilöihin. Kysymys oli mielestäni pikemminkin tiedustelutyyppisestä toiminnasta kuin laissa tarkoitetusta rikosperusteisesta salaisesta tiedonhankinnasta.

Osassa salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevissa päätöksissä kiinnitin huomiota teknisen katselun kohteena olevan paikan ja tilan yksilöimiseen. Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelumenetelmien käytön päätöksissä tulisi suhteellisuusperiaatekin huomioiden rajata kohteet mahdollisimman tarkoin ja niin, ettei tulkinnanvaraa kohteesta ole. (Kertomus s. 178)

Lausunnot

Kertomuksessa (s. 179) on esitetty keskeisimmät kohdat TiV:lle antamastani lausunnosta (EOAK/7484/2023) TVV:n vuoden 2022 kertomuksesta.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.