EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle

LAUSUNTO

30.10.2025

EOAK/5863/2025 K 17/2025 VP EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2024

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

Esitän lausuntonani seuraavan.

Oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman ja riippumattomuuden turvaaminen

Kertomuksen puheenvuorossani (s. 13-23) käsittelen eduskunnan oikeusasiamiehen aseman ja riippumattomuuden turvaamista tietyistä rajatuista näkökulmista.

Tarkastelen esimerkkien valossa tilanteita,

- joissa jokin viranomainen pyrkii kohdistamaan oikeusasiamieheen valvontatoimenpiteitä tai joissa jollekin viranomaiselle pyritään antamaan oikeusasiamieheen ulottuvaa valvontavaltaa;
- joissa jokin perustuslain mukaan oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluva taho uhkaa jäädä oikeusasiamiehen valvontavallan ulkopuolelle
- joissa oikeusasiamiehelle pyritään antamaan sellaisia uusia tehtäviä, jotka eivät sovi oikeusasiamiehelle ylimpänä laillisuusvalvojana.

Olen todennut (s. 20), että ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen ei tulisi olla minkään laillisuusvalvonnan alaan kuuluvan toiminnan ainoa eikä edes ensisijainen valvoja. Sen sijaan ylimmän laillisuusvalvojan tehtäviin kuuluu myös muiden valvontaviranomaisten valvonta.

Ylimmälle laillisuusvalvojalle ei myöskään sovi minkään toiminnan ”operatiivinen” valvonta, millä tarkoitan jatkuvaa ja yksityiskohtaista valvontaa, tai jonkin meneillään olevan toiminnan valvontaa. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on jälkikäteistä, vaikka valvonnassa onkin voimakkaasti esillä myös ennalta estävä näkökulma.

Operatiivisen valvonnan ongelmallisuus kytkeytyy siihen vakiintuneeseen laillisuusvalvonnan käytäntöön, että oikeusasiamies ei puutu vireillä oleviin asioihin (jollei kysymys ole esimerkiksi käsittelyn viivästymisestä). Jos oikeusasiamies puuttuisi vireillä olevaan asiaan tai meneillään olevaan toimintaan, oikeusasiamies ei enää voisi riippumattomasti ja objektiivisesti arvioida samaa asiaa jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa. Oikeusasiamiehen tulee olla laillisuusvalvonnan kohteena olevaan asiaan nähden ulkopuolinen (kuten tuomarin).

Olen pitänyt (s. 21) hyvänä esimerkkinä jatkuvasta ja yksityiskohtaisesta valvonnasta tiedustelutoiminnan valvontaa. Sitä koskevassa lainvalmistelussa oli esillä tehtävän antaminen oikeusasiamiehelle, mutta edellä mainituista syistä suhtauduin siihen torjuvasti. Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa hallituksen esityksessä todettiin seuraavasti (HE 199/2017 vp, s. 33–34):

”Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien ja -toimivaltuuksien vuoksi sen toiminnan puitteissa voitaisiin järjestää myös laajenevien tiedusteluvaltuuksien laillisuusvalvonta. Tiedustelutoimintaan ja sen valvontatarpeeseen liittyy kuitenkin useita erityispiirteitä, joiden vuoksi ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että oikeusasiamiehelle säädettäisiin uusia tehtäviä tiedustelutoiminnan laillisuuden valvonnassa. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan tulisi olla jatkuvaa, yksityiskohtaista ja operatiivista. Tällainen valvonta poikkeaisi oikeusasiamiehen harjoittaman laillisuusvalvonnan luonteesta. Koska tiedustelutoiminnan valvontaa varten tarvitaan vahvoja toimivaltuuksia, tarvitaan myös tämän valvonnan valvontaa. Ylimpien laillisuusvalvojien asema eräänlaisina valvonnan valvojina myös suhteessa erityisvaltuutettuihin on perusteltua säilyttää. Eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittamana tällainen tiedustelutoiminnan valvonnan valvonta olisi puolueetonta ja uskottavaa, etenkin jos oikeusasiamiehen tehtäviin ei sisällytettäisi tiedustelutoiminnan uusia valvontavaltuuksia. - - - Oikeusasiamies on myös torjunut maastapoistamispäätösten täytäntöönpanemiseksi järjestettävien palautuslentojen valvontatehtävän pitkälti näistä samoista edellä esitetyistä syistä (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, K 11/2016 vp). Nämä perustelut ovat vieläkin painavampia tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämisessä.”

Nyt jälkikäteenkin arvioitaessa TVV:n toiminnon perustaminen on ollut onnistunut ja välttämätön ratkaisu. Tiedustelutoiminta edellyttää jatkuvaa ja hyvin yksityiskohtaista valvontaa, mikä ei sovi oikeusasiamiehelle ylimpänä laillisuusvalvojana. Sen sijaan oikeusasiamies valvoo myös TVV:n toimintaa.

Tarkastukset

Tarkastin 6.6.2024 ja 12.9.2024 Helsingin käräjäoikeuden antamia päätöksiä Suojelupoliisin ja Puolustusvoimien tiedustelutoimivaltuuksien käyttöä koskevista lupavaatimuksista.

Tarkastus suoritettiin Helsingin käräjäoikeuden tiloissa ja tarkastuksen palautekeskusteluun 12.9.2024 osallistuivat lisäkseni kanslian esittelijöitä, käräjäoikeuden laamanni ja käräjätuomareita.

Tarkastusta varten oli käytettävissä kaikki vuonna 2023 tehdyt edellä mainitut päätökset, joista tarkastelun kohteeksi valittiin sattumanvaraisesti osa.

Kaikkien sattumanvaraisesti tarkastelun kohteeksi valikoituneiden tiedustelumenetelmän käytöstä tehtyjen päätösten kohdalla käräjäoikeus oli tehnyt päätöksen siitä, että tiedustelun kohteelle ei tarvitse ilmoittaa toimenpiteestä (PolL 5a:47,2 ja L sotilastiedustelusta 89 § 6).

Korostin loppukeskustelussa lainsäätäjän tarkoituksen olevan, 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, s. 8). Valiokunta totesi sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta 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).

Yksittäisissä tarkastelun kohteena olleissa päätöksissä ei ollut aihetta epäillä tuomioistuimen ylittäneen laajaa harkintavaltaansa. Kokonaisuutena arvioiden tuomioistuinkäytäntö ei kuitenkaan vastaa lainsäätäjän tarkoitusta. Poikkeukseksi tarkoitetusta ilmoittamatta jättämisestä näyttää muodostuneen pääsääntö.

Lisäksi keskusteltiin ylempien tuomioistuinten ratkaisukäytännön vähäisyydestä. Tarve ylempien tuomioistuinten ohjaavaan oikeuskäytäntöön monissa rajanveto- ja tulkintatilanteissa on ilmeinen.

Lausunnot

Annoin kertomusvuonna lausunnon sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi poliisilain 5 a luvun, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 7 luvun sekä sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta (EOAK/4042/2024) ja tiedusteluvalvontavaliokunnalle tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2023 (EOAK4998/2024).

Hallituksen esitysluonnoksessa poliisilain 5 a luvun ym. muuttamiseksi oli kysymys muun muassa tiedustelulainsäädäntöön sisältyvien ns. palomuurisäännösten muuttamisesta (ks. päätökseni EOAK/289/2021 ns. palomuurisäännöksen tulkinnasta vuoden 2021 toimintakertomuksessa s. 238–240). Palomuurilla rajoitetaan tiedustelumenetelmällä saadun tiedon luovuttamista muun muassa rikostorjuntaan toimivaltaiselle viranomaiselle. Katsoin, että ehdotettu sääntely johtaisi siihen, että tiedustelumenetelmiä käytettäisiin paitsi tietojen saamiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, tosiasiassa samalla myös rikostorjunnan tarpeisiin.

Käsitykseni mukaan rikosasioiden tietosuojalaissa edellytetty oikeasuhtaisuus on punnittu tiedustelulakien alkuperäisiä palomuurisäännöksiä säädettäessä, jolloin edellä tarkoitettu tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan on kytketty rikoksen enimmäisrangaistukseen. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyi tätä lievemmin rangaistavia, myös sakolla sovitettavissa olevia rikoksia.

Totesin, että ehdotus, jonka mukaan Suojelupoliisi saisi aina luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua rikosta koskevaa tietoa ”kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi” edellyttää sääntelyä, josta ilmenee se, keitä toimivaltaiset viranomaiset ovat ja mikä on ”toiminnan suuntaamisen” merkityssisältö ja rajat eli luovutettavien tietojen käyttötarkoitus ja käyttö (ks. päätökseni EOAK/592/2022 tiedustelutiedon luovuttamisesta poliisitoiminnan suuntaamiseksi vuoden 2023 toimintakertomuksessa s. 177–178).

Asiaa koskeva hallituksen esitys HE 29/2025 vp on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.