EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Ei salainen
TiVP 19/2025 vp, A 3

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle

LAUSUNTO

30.10.2025

EOAK/5862/2025 TIEDUSTELUVALVONTAVALTUUTETUN KERTOMUS VUODELTA 2024

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

Esitän lausuntonani seuraavan.

Yleistä

Tiedusteluvalvontavaltuutetun (TVV) toimintakertomus vuodelta 2024 on kuudes toimintansa 1.5.2019 aloittaneen toiminnon toimintakertomus.

Vuosikertomuksen erityisenä teemana on toimintaympäristön muutosten vaikutus tiedustelulainsäädäntöön ja sen soveltamiseen sekä tiedustelulainsäädännön noudattamisen valvontaan. TVV:n mukaan tiedustelulainsäädännön kuusivuotisen voimassaolon aikana geopoliittinen turvallisuustilanne on muuttunut ja digitalisoitumiseen liittyvä teknologinen kehitys on nopeutunut entisestään. Turvallisuustilanteen muuttuminen on kasvattanut tiedustelutoiminnan sekä kansainvälisen tiedusteluyhteistyön merkitystä.

Toiminnon henkilöstömäärä on edelleen hyvin pieni ja siten toiminto on helposti haavoittuva. Toimintoon kuuluu TVV:n lisäksi johtava asiantuntija, erityisasiantuntija ja asiantuntija.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijainen

TVV:n sijaisena tarvittaessa toimiva johtava asiantuntija – joka virka täytettiin 1.5.2023 lukien – on ollut 1.7.2024 lukien virkavapaalla siviilikriisinhallintaan osallistumisensa vuoksi ja kun hänen virkavapautensa ajaksi ei ole palkattu ketään, ei 1.12.2022 voimaan tulleen lain tarkoitus käsitykseni mukaan täysimääräisesti toteudu.

Lain muutosta koskevan hallituksen esityksen HE 28/2022 vp mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon toiminnan keskeytymättömyyden turvaamisella toimivaltuuksien käytön osalta voidaan arvioida olevan vaikutuksia myös mahdollisuuksiin turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (s. 6). Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulla on keskeinen rooli tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa ja valtuutetulla on siihen liittyviä merkittäviä toimivaltuuksia. Sijaisen puuttuminen voi haitata tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan toimivuutta (PeVM 4/2022 vp, s. 2).

Edellä olevasta johtuen myöskään TiV:n mietinnössään TiVM 2/2024 vp edellyttämä ”[t]iedusteluvalvontavaltuutetulla tulee olla toimiva sijaisuusjärjestely” ei tosiasiassa toteudu.

Pidän toimivan sijaisuusjärjestelyn puuttumista hyvin ongelmallisena ja huolestuttavana. Jos TVV joutuisi jostain syystä jäämään pois virantoimituksesta, tiedustelutoiminnalla ei olisi toimivaltaista valvojaa. Esimerkiksi oikeusasiamies ei voi tilapäisestikään korvata TVV:n valvontaa.

Tietoja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta

Jakso sisältää kuvauksen TVV:n suorittamasta laillisuusvalvonnasta.

Kertomuksen mukaan laillisuusvalvonnan muotoja ovat lainvastaisuuksia ennaltaehkäisevä ennakollinen valvonta, lainvastaisuuksia estävä reaaliaikainen valvonta ja lainvastaisuuksiin puuttuva jälkikäteinen valvonta.

Sivulla 11 esitetyn mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimintaa on painotettu paitsi siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan kattavaan reaaliaikaiseen laillisuusvalvontaan yksittäisissä tapauksissa, myös kokonaisvaltaiseen ennakolliseen laillisuusvalvontaan.

Ennakollisella laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan kertomuksessa yleisellä tasolla tapahtuvaa valvontaa. Se voi sisältää lainsäädännön tulkinnan tukemista oikeudellisia käsitteitä analysoimalla sekä oikeudellisia käsitteitä ja oikeusnormeja systematisoimalla.

Olen aiemmin – kuten myös TiV mietinnössään TiVM 4/2022 vp – todennut, että ennakollisen valvonnan on tärkeää pysyä yleisellä tasolla. Ennakollisessa valvonnassa on vaarana se, että TVV voi tahtomattaankin vaarantaa riippumattoman ja objektiivisen jälkikäteisen laillisuusvalvonnan, mikäli arvioitavaksi tulee esimerkiksi jokin toimenpide, johon liittyvää

mahdollista laintulkintaongelmaa on käsitelty ennakollisessa, vaikkakin yleisellä tasolla pysyvässä valvonnassa.

Ymmärrän, että esimerkiksi valvontakäynnin yhteydessä voi olla hankalaa pidättäytyä keskustelemasta ja olla esittämättä mielipidettä jostain käsillä olevasta tiedusteluvirkamiehen keskusteluun ottamasta laintulkintakysymyksestä – joka ei sinänsä liity valvontakäynnin kohteena olevaan asiaan –, josta virkamiehellä näyttää olevan täysin virheellinen käsitys. Menettelyyn sisältyy kuitenkin edellä kuvattu riski, mikä pitää tiedostaa, kuten TVV näyttääkin kertomuksensa ja tarkastuksella (28.10.2025) käymäni keskustelun perusteella tehneen. Tiedusteluviranomaisilla on omat operatiiviset lakimiehet ja myös oma sisäinen laillisuusvalvonta, joille edellä kuvattu ennakollinen valvonta ensisijaisesti kuuluu.

Kertomuksen sivulla 14 kerrotaan, että tiedusteluvalvontavaltuutettu kiinnitti valvottavan huomiota lainmukaiseen menettelyyn kahdessa asiassa, jotka liittyivät tiedustelun suojaamista koskevaan päätöksentekoon ja tietoliikennetiedustelun toteuttamiseen. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu esitti laintulkintaa koskevan käsityksensä yhdessä asiassa, joka liittyi teknisen laitetarkkailun kohdistamiseen.

Pidän tällaisia tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (valvontalaki) mukaisia toimenpiteitä hyvänä asiana. Toisaalta toimenpiteiden määrää voidaan pitää vähäisenä, mikä ainakin osin selittyy sillä, mitä samalla sivulla kerrotaan muista kuin varsinaisista laillisuusvalvonnallisista seuraamuksista. Sen mukaan TVV:n harjoittamassa valvonnassa käytetään useammin muita laillisuusvalvonnan keinoja kuin määrätään varsinaisia laillisuusvalvonnallisia seuraamuksia. Tällaisiin keinoihin kuuluu muun muassa edellä kuvattu ennakolliseen laillisuusvalvontaan liittyvä yleisen tason mielipiteidenvaihto laintulkintakysymyksistä esimerkiksi perehtymiskäyntien ja koulutustilaisuuksien yhteydessä.

Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu voi kertomuksen mukaan tehdä mahdollisiin lainvastaisuuksiin liittyviä selvityspyyntöjä, mutta niitä useammin esitetään matalalla kynnyksellä tietopyyntöjä, jotka edellyttävät Suojelupoliisilta ja sotilastiedusteluviranomaisilta nopeaa vastaamista. Lisätietojen pyytämisen syynä ei tällöin ole yleensä epäily menettelyn lainvastaisuudesta, vaan pyrkimys varmistaa, että tiedustelumenetelmien käytön edellytykset täyttyvät.

Pidän tärkeänä, että edellä kuvatun kaltainen menettelykin dokumentoidaan, vaikka lisätietojen pyynnöstä ei seuraisikaan toimenpidettä tai muuta seuraamusta. Dokumentointi on tärkeää paitsi jälkikäteisen valvonnan täysimääräiseksi mahdollistamiseksi ja tarvittaessa asiaan osallisten virkavastuun selvittämiseksi, mutta myös TVV:n toiminnon jatkuvuuden kannalta. Tarkastuksella saamieni tietojen mukaan tällaista dokumentointia valtuutetun toiminnossa ollaankin kehittämässä.

Muuttuva toimintaympäristö

Jaksossa käydään lävitse geopoliittisen turvallisuustilanteen vaikutuksia tiedustelutoimintaan lähinnä yleiseltä kannalta, tulevaisuuteen peilaten ja osin myös filosofisesti.

Sivulla 30 käsitellään teknologisen kehityksen vaikutuksia tiedustelutoimivaltuuksien soveltamiseen ja sääntelyyn. Ongelmat ovat samoja, joita tulee esiin myös esitutkintaviranomaisten salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen sääntelyssä ja soveltamisessa.

Käsitykseni mukaan sääntelyn tulisi olla teknologianeutraalia, jossa sääntelyn lähtökohtana tulee olla sen arviointi, miten kukin keino kohdistuu eri perusoikeuksiin kuuluviin oikeushyviin. Toisaalta perusoikeuksien rajoituksia sisältävän sääntelyn tulee olla tarkkarajaista ja riittävän täsmällisesti määriteltyä. Tasapainon löytäminen sääntelyyn, jota ei olisi tarve muuttaa aina uuden teknisen laitteen ilmenemisen myötä, mutta joka olisi tarkkarajaista ja riittävän täsmällistä, on haasteellista.

Tiedustelutoiminnan valvonta

Jaksossa selostetaan muun muassa TVV:n asemaa ja roolia tiedustelutoiminnassa.

Sivulla 41 aiheellisesti todetaan, että tehokas valvonta edellyttää kattavaa tiedonsaantia sekä sen turvaavaa valvojan ja valvottavien välistä keskinäistä luottamusta. TVV:n on voitava luottaa siihen, että hän saa tiedusteluviranomaisilta kaikki valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa salassa pidettävätkin tiedot. Tiedusteluviranomaisten on puolestaan voitava luottaa siihen, että niiden TVV:lle luovuttamat salassa pidettävät tiedot pysyvät salassa.

Sama pätee kaikkeen laillisuusvalvontaan – salassapidon tärkeys luonnollisesti korostuu tiedustelutoiminnassa kysymyksen ollessa yleensä turvaluokitellusta aineistosta.

Sivuilla 41–42 käsitellään TVV:n muutoksenhakuoikeutta käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeviin ratkaisuihin. Kertomuksen mukaan TVV:n toimesta tapahtuva muutoksenhaku voisi tulla kyseeseen lähinnä tilanteessa, jossa hän katsoisi tuomioistuimen ylittäneen selvästi perustuslain tai muun lain mukaisen harkintavaltansa.

Helsingin käräjäoikeuteen kertomusvuonna toimittamani tarkastuksen yhteydessä käräjätuomareiden kanssa käymässäni keskustelussa tuli esille, että käräjätuomarit pitävät hyvänä, jos laintulkintakysymyksiin saataisiin ylempien tuomioistuinten ratkaisuja. Käsitykseni mukaan TVV:llä voisi olla tässä merkittävä rooli. Tiedustelulakien soveltamisesta olisi hyvä saada ylempien tuomioistuinten ratkaisuja mahdollisissa tulkinnallisissa epäselvyyksissä.

Nähdäkseni TVV:n kanteluoikeuden (valvontalain 14 §:n 3 mom.) käyttö ei edellytä, että tuomioistuin olisi selvästi ylittänyt harkintavaltansa. Kantelun voi tehdä myös esimerkiksi ennakkotapausluonteisissa asioissa ja ylipäänsä asioissa, joihin on perusteltua hankkia ylemmän tuomioistuimen linjaus.

Esimerkiksi perustuslakivaliokunta totesi tiedustelulakeja säädettäessä, että TVV:lle tulisi säätää oikeus kannella käräjäoikeuden päätöksistä hovioikeuteen. Tämän oikeuden tulisi koskea tiedustelutoimenpiteitä, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä (PeVL 35/2018 vp, s. 29-30). Valvontalakiin otettiinkin säännös TVV:n kanteluoikeudesta.

Tänä vuonna korkein oikeus on antanut kaksi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevaa ratkaisua (KKO:2025:29 ja KKO:2025:31), joista jälkimmäisen korkeimman oikeuden käsiteltäväksi saattoi TVV.

Kertomuksen mukaan TVV on tehnyt myös laaja-alaisempia teematarkastuksia sekä apulaistietosuojavaltuutetun kanssa Suojelupoliisiin yhden yhteistarkastuksen. Tarkastuksen tuloksena Suojelupoliisille annettiin eräitä tietojenkäsittelyn ohjeistamista koskevia suosituksia.

Pidän tällaisia uusia valvonnan muotoja sinänsä hyvinä. Yhteistarkastusten toimittamisessa ja dokumentoinnissa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, kumman kannanotoista kulloinkin on kysymys, varsinkin jos kyse on vain toisen toimivaltaan kuuluvasta asiasta.

Kertomuksen liitteet

Kertomuksen liitteenä on havainnollinen listaus TVV:n kertomusvuonna antamista lausunnoista ja tietoa kansainvälisistä teemaan liittyvistä ratkaisuista ja hankkeista.

Lopuksi

Olen saanut valiokunnalta käyttööni TVV:n toimintakertomuksen salassa pidettävän osan. Mielestäni siinä lausutut kannanotot olisi ainakin osin voinut sisällyttää julkiseen kertomukseen.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.