15.3.2018 EOAK/1258/2018

Puolustusvaliokunnalle

ASIA: Hallituksen esitys HE 199/2017 vp laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan Puolustusvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

I YLEISIÄ HAVAINTOJA

Pidän perusteltuna esityksen linjausta siitä, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaisi eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta ja että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten perustettaisiin uusi toimielin, tiedusteluvaltuutettu.

Hallituksen esityksessä esitetyin perustein (s. 33–34) en pidä riittävänä enkä tarkoituksenmukaisena, että tiedustelutoiminnan valvonta jäisi pelkästään oikeusasiamiehen tehtäväksi. Myös oikeusasiamiehellä (ja oikeuskanslerilla) olisi kuitenkin suoraan perustuslain 109 §:n 1 momentin (ja 108 §:n 1 momentin) nojalla toimivalta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan.

Tehokas ulkoinen valvonta on välttämätön vastapaino uusille toimivaltuuksille. Valvonta ei voi jäädä hallinnon sisäiseksi (ks. Venetsian komission raportti tiedustelupalveluiden demokraattisesta valvonnasta (CDL-AD(2007)016, kohta 112: ”As government departments are both ’taskmasters’ and ’consumers’ of intelligence, they cannot … be seen as an ’external’ control over a security agency.”)

Tiedustelutoiminta on luonteensa puolesta äärimmäisen salaista ja sen tehokas valvonta on välttämätöntä. Tyypillisimmin tiedusteluviranomaisten toimintatavat merkitsevät puuttumista yksityiselämän ja luottamuksellisen viestinnän suojaan.

Yhdessä molemmat valvonnan komponentit – parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta – toteuttaisivat Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun (Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper 2015, s. 8–9, 41– ja 62) samoin kuin laajasti eri tahoilla hyväksyttyjen YK:n ihmisoikeusneuvoston erityisraportoijan (A/HRC/14/46; 17.5.2010 “Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight”) suositeltavana pitämän tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan erillisen riippumattoman asiantuntijaelimen toimesta siten, että samalla varmistetaan myös parlamentaarinen legitimiteetti.

Tiedusteluvaltuutettu tulisi olemaan oikeusasiamiehen valvonnan piirissä, kun taas ehdotettu parlamentaarinen tiedusteluvalvontavaliokunta jäisi kansanedustajista koostuvana elimenä oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.

Soveltamisala ja SUPO:n salaisen tiedonhankinnan valvonta

Lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevan **1 §:n** mukaan lakia sovellettaisiin ehdotetuissa poliisilain 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa säädetyn tiedustelutoiminnan (*siviilitiedustelu*) ja sotilastiedustelusta annetussa laissa säädetyn tiedustelutoiminnan (*sotilastiedustelu*) valvontaan.

Siten suojelupoliisin poliisilain 5 luvun mukaiset *salaisen tiedonhankinnan* toimivaltuudet jäisivät lain soveltamisen ja tässä laissa tarkoitetun valvonnan ulkopuolelle. Tätä perustellaan (s. 43) sillä, että ”muukin poliisi kuin suojelupoliisi voi käyttää poliisilain 5 luvun mukaisia valtuuksia eikä olisi perusteltua, että valvonta olisi eri tavoin järjestettyä silloin kun suojelupoliisi käyttää näitä valtuuksia”.

Tämä kuulostaa sinänsä johdonmukaiselta. Asiaa lähemmin tarkasteltaessa voidaan kuitenkin perustellusti esittää ainakin seuraavat argumentit sen puolesta, että tiedusteluvaltuutetun ja vastaavasti tiedusteluvalvontavaliokunnan valvonta tulisi ulottaa myös suojelupoliisin poliisilain 5 luvun mukaisten toimivaltuuksien käyttöön:

1. Ehdotetun (HE 202/2017 vp) poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä on säädetty tilanteesta, jossa sallittaisiin tiedustelumenetelmän käytön jatkaminen salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi.

   > Jos siviilitiedustelua tehtäessä tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän 5 luvun 3 §:ssä mainittuun rikokseen, valtiopetokseen, törkeään valtiopetokseen tai laittomaan sotilaalliseen toimintaan taikka voidaan olettaa, että sellainen rikos on tehty eikä tiedustelumenetelmän käytöllä enää voida olettaa saatavan tietoja luvan tai päätöksen perusteena olevasta kansallista turvallisuutta va-

kavasti uhkaavasta toiminnasta, suojelupoliisi saa jatkaa tiedustelumenetelmän käyttöä salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi tämän luvun nojalla annetun luvan voimassaolon ajan, enintään kuitenkin kuukauden ajan. Asia on tällöin saatettava mainitun ajan kuluessa sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on toimivaltainen päättämään kysymyksessä olevan tiedonhankintakeinon käyttämisestä.

Pykälän tarkoittamissa tilanteissa tiedusteluvaltuutetun toimivalta valvoa suojelupoliisin tiedonhankintaa siis katkeaisi, vaikka SUPO jatkaa tiedonhankintaa samalla keinolla ja mahdollisesti samasta kohteesta, vain tiedonhankinnan tarkoituksen muuttuessa. Tämä olisi epätyydyttävää ja epäjohdonmukaista.

2. Käsitykseni mukaan tilanne voi olla myös edelliseen verrattuna (laissa sääntelemättömästi) käänteinen, eli salaisen tiedonhankinnan aikana ilmenee vakavan kansallisen turvallisuuden uhka, josta tiedonhankintaa jatketaan tiedustelumenetelmällä (siihen hankitulla päätöksellä).

   Näissä tilanteissa olisi epätyydyttävää, että tiedusteluvaltuutetun toimivallan – ja mahdollisesti myös tiedonsaantitoimivallan – ulkopuolelle jäisi tiedustelumenetelmän käytön alkutilanne eli salaisen tiedonhankintakeinon käyttö.

3. Nähdäkseni sekin on mahdollista, että SUPO käyttää samassa operaatiossa sekä tiedustelumenetelmiä että salaisia tiedonhankintakeinoja.

   Tällaisessa tilanteessa tiedusteluvaltuutetun toimivalta rajoittuisi vain osaan samassa operaatiossa käytettävistä tiedonhankintakeinoista. Tämä olisi epätyydyttävää ja epäjohdonmukaista.

4. Nykyisin, samoin kuin ehdotetun uudistuksen jälkeen, poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja saadaan käyttää rikoksen *paljastamiseksi* vain SUPO:n torjuntavastuulle kuuluvissa poliisilain 5 luvun 3 §:ssä mainituissa rikoksissa. Muutoin salaisia tiedonhankintakeinoja saadaan käyttää vain rikoksen *estämiseksi* (ja pakkokeinolain nojalla rikoksen *selvittämiseksi*).

   Kun SUPO voi käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja *eri tarkoitukseen* kuin yleensä muu poliisi, ehdotuksen perusteluissa esitetty vaatimus saman keinon käytön samanlaisesta valvonnasta menettää merkitystään.

5. On myös huomattava, että kaikki poliisilain 5 luvun mukaiset salaisen tiedonhankinnan keinot ovat (valvottua läpilaskua lukuun ottamatta) myös 5 a luvun mukaisia tiedustelumenetelmiä. Kun SUPO käyttää salaisen tiedonhankinnan keinoja sen torjuntavastuulle kuuluvan rikoksen estämiseen tai paljastamiseen, samalla kertyy myös tiedustelutietoa. Olisi epäjohdonmukaista, että saman tie-

dustelutiedon hankinta ja käyttäminen jäisi tiedusteluvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle vain sen takia, että samaa keinoa on käytetty 5 luvun mukaisessa tarkoituksessa.

6. Siviilitiedustelulainsäädännön myötä SUPO:sta tulisi lähinnä tiedusteluviranomainen. SUPO kuuluisi edelleen poliisiin, mutta se ei olisi enää esitutkintaviranomainen, eikä sillä olisi lainkaan toimivaltaa toimittaa esitutkintaa.

   Suojelupoliisin tehtävien ja toimivaltuuksien muutoksesta tiedusteluviranomaiseksi seuraa, että sen valvonta voidaan ja on perusteltua järjestää eri tavalla myös niissä tilanteissa, joissa se käyttää samaa keinoa kuin muu rikostorjuntaviranomainen.

   Hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla järjestettynä SUPO:n salaisen tiedonhankinnan ulkoinen laillisuusvalvonta jäisi ainoastaan oikeusasiamiehelle. Mielestäni tämä olisi epätyydyttävää, kun SUPO:n tiedustelutoimintaa valvoisi joka tapauksessa uusi erityinen valvontaviranomainen.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotuksen perusteluissa esitetty argumentti, että saman keinon käytön valvonta ei saisi riippua siitä, kuka keinoa käyttää, jää *muodolliseksi*. Mielestäni selvästi painavammat *sisällölliset perusteet* puhuvat sen puolesta, että tiedusteluvaltuutetun toimivalta ulotetaan myös suojelupoliisin poliisilain 5 luvun salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön.

Tällainen muutos ei välttämättä edellyttäisi, että tiedusteluvaltuutetulla olisi salaisen tiedonhankinnan valvonnassa käytettävissään kaikki samat keinot kuin tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa (esim. keinon käytön keskeyttämistä tai lopettamista). Tiedusteluvaltuutetun kaikki toimivaltuudet tulisi käydä läpi tästä näkökulmasta.

Todettakoon, että olen jo siviilitiedustelulainsäädännön valmistelun työryhmävaiheessa asettanut kyseenalaiseksi sen, tarvitseeko lähinnä tiedusteluviranomaiseksi muuttuva SUPO lainkaan poliisilain 5 luvun mukaisia toimivaltuuksia. Tätäkin voisi vielä harkita.

Soveltamisala ja sotilastiedusteluviranomaisen salaisen tiedonhankinnan valvonta

Edellä SUPO:n salaisen tiedonhankinnan valvonnasta lausumani soveltuu pääosin myös pääesikunnan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen salaisen tiedonhankinnan valvontaan. Kuitenkaan edellä 1. kohdassa mainittua poliisilain 5 a luvun 5 §:ää vastaavaa säännöstä ei ole sotilastiedustelulaissa ja 4. kohdassa tarkoitettu rikoksen paljastaminen ei kohdennu yhtä selvästi vain sotilastiedusteluviranomaiselle kuin SUPO:lle.

II TIEDUSTELUVALTUUTETUN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lakiehdotusten hyväksyttävyyden arvioinnissa yksi keskeinen seikka on tiedustelun valvonnan tehokkuus ja uskottavuus. Tiedusteluvaltuutetulle esitetyt vahvat toimivaltuudet (kattava tiedonsaantioikeus, tarkastusoikeus, omat aloitteet, kantelut, tutkimispyynnöt, tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen ja esitutkintaan ilmoittaminen sekä lainvastaisesti hankittujen tietojen määrääminen hävitettäväksi) ovat mielestäni välttämättömiä.

Esityksen mukaan tiedusteluvaltuutettu antaisi selvityksiä tiedusteluvalvontavaliokunnalle (**4 §**). Perustelujen (s. 46) mukaan valiokunta voisi tarvittaessa pyytää tiedusteluvaltuutettua tekemään tai hankkimaan valiokunnalle selvityksiä. Pidän tätä perusteltuna, koska – kuten perusteluissa todetaan, ”tiedusteluvalvontavaliokunnan työn kannalta tärkeiden tietojen ja selvitysten saanti olisi pitkälti riippuvainen tiedusteluvaltuutetun toiminnasta.”

Tehtävät

Pidän ehdotetussa **7 §:ssä** lueteltuja tiedusteluvaltuutetun tehtäviä perusteluihin nähden osittain puutteellisina. Perusteluiden (s. 48) mukaan ”tiedusteluvaltuutettu voisi valvoa tiedustelua ylipäätään eikä vain siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä mainittuja tiedustelumenetelmiä. Valtuutetun tulisi voida valvoa esimerkiksi avointen lähteiden tiedustelua ja sen rajapintoja sekä sitä, minkä tiedon varassa tiedustelua ryhdytään toteuttamaan, mihin tiedustelutietoa käytetään ja miten tiedusteluoperaatiot päättyvät.- - - Tiedusteluviranomaisten kansainvälisessä yhteistyössä tapahtuvan tiedustelutietojen luovuttamisen valvonta voisi myös olla osa tiedusteluvaltuutetun harjoittamaa laillisuusvalvontaa.”

Pidän perusteluissa mainittuja tehtäviä hyvin tärkeintä, mutta pykälätekstissä on näiltä osin säädetty tiedusteluvaltuutetun tehtäväksi vain ”1) valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta”. Mielestäni pykälätekstiä tulisi täydentää ainakin seuraavasti: ”1) valvoa tiedustelumenetelmien käytön *ja tiedustelutiedon käytön* lainmukaisuutta”.

Kiinnitän lisäksi huomiota perustelujen (s. 50) mainintaan, jonka mukaan valtuutettu voisi ”antaa suosituksia, ohjeita, neuvoja ja lausuntoja sekä tehdä aloitteita”. Valtuutettu voisi myös ”antaa lausuntoja tiedusteluviranomaisille lainmukaisuuskysymyksistä”.

Pidän ongelmallisena sitä, että valtuutetun tehtäviin kuuluisi ohjeiden antaminen ja neuvonta. Valvojalta edellytettävän riippumattomuuden johdosta valvoja ei mielestäni voi osallistua 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 välttä-

mättä 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, vaikka siihen uusien näkökohtien perusteella olisi selvästi aihetta.

On eri asia, että tiedusteluvaltuutettu voi ehdotuksen 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.

Tiedonsaantioikeudet ja julkinen tehtävä/hallintotehtävä

Ehdotuksen **3 §:ssä** säädetään tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksista ja ehdotuksen **8 §:ssä** tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeuksista.

Ehdotetut tiedonsaantioikeudet eroavat toisistaan siinä, että viranomaisten lisäksi valiokunnalla olisi oikeus saada valvontatehtäviensä hoitamiseksi maksutta tarvitsemansa tiedot *julkista tehtävää* hoitavilta, kun taas valtuutettu saisi nämä tiedot vain *julkista hallintotehtävää* hoitavilta.

Mainittujen käsitteiden keskinäistä suhdetta ja merkityssisältöä ei ole analysoitu tarkasti (ks. käsitteistä lähemmin Sarja, Mikko: Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja, 2010, s. 22–26). Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvat kaikki julkista tehtävää hoitavat yksityiset. Julkinen hallintotehtävä on aina myös julkinen tehtävä, mutta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kyetty hahmottamaan muutama erikoistapaus, jossa julkista tehtävää hoitavaa yksityistä ei ole pidettävä julkista hallintotehtävää hoitavana.

Käsitykseni mukaan myös tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudet, samoin kuin oikeus saada selvitys (9 §) ja tarkastusoikeus (10 §) tulee ulottaa kaikkiin julkisiin tehtäviin. Muussa tapauksessa käy esimerkiksi niin, että tiedusteluvaltuutettu ei voi toimittaa tiedusteluvalvontavaliokunnan pyytämää tarkastusta tai tietoja taikka selvitystä, jos niiden kohteena on julkista tehtävää (mutta ei julkista hallintotehtävää) hoitava yksityinen taho.

Kiinnitän huomiota siihen, että julkista hallintotehtävää hoitavaan sovelletaan myös hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia ja kielilakia. Edelleen kiinnitän huomiota perustuslain 124 §:n edellytyksiin julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään edellyttänyt, että tällaisten julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen virka- ja vahingonkorvausvastuusta

säädetään laissa. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 44) mainitun Suomen Erillisverkot Oy:n osalta virkavastuusta on säädetty erikseen julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 20 §:ssä. Sen sijaan tiedossani ei ole, että operaattoreiden (teleyritysten) osalta olisi perustuslain 124 §:n edellytykset täyttävää sääntelyä. Jos operaattoreiden katsotaan hoitavan vain julkista tehtävää, mutta ei julkista hallintotehtävää, tällä erottelulla on tiedonsaantioikeuksien ja valvonnan kannalta ratkaisevan tärkeä merkitys.

Tiedonsaantioikeutta koskevan **8 §:n** perusteluissa (s. 51) on selostettu ns. originator control –periaatetta ja todettu, että toisen valtion viranomaisen asettama tiedon luovutus- tai käyttökielto ei voisi rajoittaa tiedon luovuttamista tiedusteluvaltuutetulle. Perustelujen mukaan tiedusteluvaltuutetulla olisi tehtäviensä hoitamiseksi pääsy tiedusteluviranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön liittyvään erityissuojattavaan aineistoon. Pidän näitä toteamuksia hyvin tärkeinä. Pidän selvänä, että mitkään mahdolliset rajoitukset eivät voi koskea myöskään oikeusasiamiestä, jonka oikeudesta saada kaikki laillisuusvalvontaa varten tarpeelliset tiedot on erikseen säädetty perustuslain 111 §:ssä.

Tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudet eivät **8 §:n** perusteluiden (s.52) mukaan kohdistuisi suoraan tuomioistuimiin. Minun on vaikea nähdä, mikä voisi olla tämän rajoituksen syynä, eikä sellaista ole perusteluissa esitetty.

Tuomioistuimet eivät kuuluisi tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan, minkä vuoksi on asianmukaista, että tiedusteluvaltuutetulla ei olisi oikeutta saada tuomioistuimelta selvitystä (9 §) eikä tehdä tarkastusta tuomioistuimeen (10 §). Sen sijaan myös tuomioistuinten tulee kuulua tiedusteluvaltuutetun yleisen tiedonsaantioikeuden piiriin.

Kanteluiden tutkinta

Myös kanteluiden tutkinta (**11 §**) tiedusteluvaltuutetun toimesta on perusteltua, koska tällöin kantelua käsittelevällä taholla on syvällinen toimintaympäristön tuntemus. Mielestäni myös tiedusteluvaltuutetulle olisi syytä antaa samanlainen harkintavalta kantelun tutkinnassa kuin oikeusasiamiehellä. Oikeusasiamiehen harkintavalta on ilmaistu eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentissa (535/2011), jonka mukaan ”Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.”

Vastaavan tyyppinen muotoilu olisi tarpeen myös nyt ehdotetun lain pykälätasolle, sillä ennen lainmuutosta 535/2011 oikeusasiamiehellä ei katsottu olevan harkintavaltaa kantelun tutkinnassa, jos ”aihetta epäillä” –edellytys oli täyttynyt.

Todettakoon, että oikeusasiamieslain 3 §:n 5 momentin nojalla oikeusasiamiehellä olisi mahdollisuus harkintansa mukaan siirtää hänelle saapunut kantelu tiedusteluvaltuutetulle.

Läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa

Ehdotetussa **14 §:ssä** säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun läsnäolosta tuomioistuimessa. Kysymys oli pykäläehdotuksen mukaan tiedustelumenetelmien lupa-asian käsittelystä.

Perustelujen (s. 58) mukaan kysymys olisi läsnäolo-oikeudesta. ei velvollisuudesta. Läsnäolo-oikeudella turvattaisiin valtuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliajassa kaikki tuomioistuinkäsittelyssä olevat seikat. Perusteluissa todetaan, että ”käytännössä osa lupahakemuksen tueksi esitetyistä seikoista annetaan tuomioistuimelle suullisesti”.

Edelleen perusteluissa todetaan, että

> ”Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudessa ei olisi kyse tuomioistuimen toiminnan valvonnasta. Läsnäolo-oikeus sisältäisi oikeuden saapua paikalle tuomioistuimen istuntoon tai oikeuden osallistua paikallaoloa vastaavalla tavalla teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen pidettävään tuomioistuinkäsittelyyn. Läsnäolo-oikeus tarkoittaisi valtuutetun oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines. Läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa.”

Ensinnäkin pidän hyvin ongelmallisena sitä, että osa lupahakemuksen tueksi esitetyistä seikoista annetaan tuomioistuimelle vain suullisesti. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa ehdotetuissa laeissa on kunkin tiedustelumenetelmän päättämisestä koskevassa lainkohdassa lueteltu vaatimuksessa ja päätöksessä mainittavat seikat. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu muun ohessa päätöksen perusteleminen. Ei ole hyväksyttävää, että vaatimuksen ja päätöksen perusteet eivät ilmenisi kirjallisesta vaatimuksesta ja päätöksestä. Mikäli tuomioistuimen kyselyoikeuden perusteella asiassa esitetylle vaatimukselle esitetään suullisesti lisäperusteita, tämän tulee ilmetä päätöksestä.

Toiseksi pidän hyvin epätyydyttävänä ja epätarkoituksenmukaisena sitä, että valtuutetulla ei olisi oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa. Ääriesimerkkinä tämä voisi johtaa siihen absurdiin tilanteeseen, että valtuutettu havaitsisi asian käsittelyssä seikan, jonka perusteella hän voisi määrätä ehdotetun 15 §:n nojalla tiedustelumenetelmän käytön lopetettavaksi, mutta hän ei voisi huomauttaa asiasta. Sen sijaan hänen tulisi odottaa, että käyttö aloitetaan, ja sitten antaa sen lopettamisesta väliaikainen määräys, ja saattaa se saman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Toinen ja tärkeämpi peruste valtuutetun läsnäoloon ja puhevaltaan käy ilmi Suomen tuomariliiton lausunnosta (OM 15/41/2016 työryhmän mietintö ”Tiedustelutoiminnan valvonta”):

> ”Tuomariliitto suhtautuu tietyllä varauksella tuomioistuimen rooliin ja mahdollisuuteen tehokkaasti valvoa toimenpiteen kohteen oikeusturvan toteutumista. Jo rikokseen perustuvassa pakkokeinomenettelyssä hakijoilla on toisinaan ollut taipumus pyrkiä minimoimaan tuomioistuimen saaman yksityiskohtaisen tiedon määrää. Pakkokeinoasioissa pohjana on ollut yksilöity rikos, jonka tunnusmerkistön ja epäilykynnyksen täyttymisen sekä jonka perusteella vaadittujen pakkokeinojen käytön muiden edellytysten täyttymistä tuomioistuin on voinut jossain määrin valvoa. Sekä ehdotetun siviilitiedustelulainsäädännön että ehdotetun sotilastiedustelulain puolella tiedustelumenetelmien käyttökynnykset ovat huomattavasti epämääräisempiä, kuten ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan” täyttyminen.
>
> Tuomioistuimet ovat vahvimmillaan harkinnassa, joka perustuu vähintään kahden vastakkaisen tahon ristiriitaisten väitteiden ja todisteiden vastakkain punnintaan ja harkintaan. Eräät viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet, että sen sijaan yksiasianosaissuhteeseen perustuvissa asioissa, esimerkiksi telepakkokeinoasioissa, tuomioistuimen mahdollisuudet valvoa oikeusturvan toteutumista ovat sangen rajalliset, jopa niin, että karkeitakin väärinkäytöksiä on mennyt läpi. Tuomioistuimen lupavalvonta keskittyy pakostakin lupaedellytysten muodolliseen valvontaan. Tätä on syytä korostaa, jottei tuomioistuinluvasta tehtäisi tiedustelutoiminnan "ekomerkkiä". Sellaisen tilanteen syntyminen, jossa tuomioistuimella ei olisi todellista mahdollisuutta kontrolloida lupaedellytysten täyttymistä, olisi omiaan heikentämään tuomioistuinten uskottavuutta niiden varsinaisessa ydintoiminnassa eli oikeusriitojen ratkaisussa.” (alleviivaus tässä)

Pidän välttämättömänä, että tiedusteluvaltuutetun rooli tuomioistuimen lupa-asiassa säädetään vastaavanlaiseksi kuin pakkokeinolain 10 luvun 44 §:ssä säädetyn asuntokuuntelun julkisen asiamiehen. Julkisen asiamiehen on valvottava rikoksesta epäillyn ja muiden kuuntelun kohteeksi mahdollisesti joutuvien etuja. Julkista asiamiestä koskevan sääntelyn perusteluissa (HE 52/2002 vp, s. 74–75) on todettu muun muassa seuraavaa:

> ”Julkisen asiamiehen olisi oltava läsnä lupa-asiaa tuomioistuimessa käsiteltäessä. Julkinen asiamies saisi näin käyttöönsä teknistä kuuntelua koskevan vaatimuksen ja muun asiassa tuomioistuimelle esitettävän selvityksen. Julkinen asiamies voisi myös esittää asiaa käsiteltäessä

suullisia kysymyksiä vaatimuksen tekijälle. Mikäli vaatimuksen tekijä ei haluaisi johonkin kysymykseen vastata, tuomioistuimen harkittavaksi jäisi, mikä merkitys vastaamatta jättämiselle on annettava. Samoin kuin muissa pakkokeinoasioissa tuomioistuimen ei tulisi ryhtyä selvittämään ennenaikaisesti varsinaista syyllisyyskysymystä, vaan sen tulisi ainoastaan selvittää, ovatko pakkokeinon käytön edellytykset olemassa. Mikäli julkinen asiamies olisi poissa tuomioistuimen istunnosta, asian käsittelyä olisi lykättävä. Julkinen asiamies paitsi edustaisi pakkokeinon kohteena olevaa henkilöä lupa-asiaa tuomioistuimessa käsiteltäessä myös kantelisi tarvittaessa luvun 6§:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla tuomioistuimen päätöksestä.”

Mielestäni tiedusteluvaltuutetun tulisi lupa-asian käsittelyn lisäksi osallistua ehdotettujen poliisilain 5 a luvun 47 §:n 2 momentin ja sotilastiedustelulain 86 §:n 6 momentin mukaisiin menetelmän käytöstä ilmoittamisen lykkäämistä koskeviin tuomioistuinkäsittelyihin.

Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen

Pidän lakiehdotuksen **15 §:ssä** säädettyä tiedusteluvaltuutetun toimivaltaa tärkeänä. Sen sijaan pidän epätyydyttävänä sitä, että tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedusteltumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevasta tiedusteluvaltuutetun väliaikaista määräystä koskevasta tuomioistuimen päätöksestä ei saisi tehdä kantelua hovioikeuteen (s. 61). Koska näissä tilanteissa voi olla kysymys tärkeistä ja vaikeista linjanvedoista, mielestäni sekä tiedusteluvaltuutetulla että tiedusteluviranomaisella pitäisi olla mahdollisuus saattaa asia kanteluteitse hovioikeuden ja viime kädessä korkeimman oikeuden arvioitavaksi.

III TIEDUSTELUVALTUUTETTU

Nimittäminen

Ehdotetun **6 §:n** mukaan tiedusteluvaltuutetun nimittäisi enintään viideksi vuodeksi valtioneuvosto. Ehdotettua nimitysmenettelyä on perusteltu yksinomaan sillä, että järjestely vastaisi muiden erityisvaltuutettujen kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun nimittämistä ja olisi siten ”yleisten lähtökohtien mukainen” (s. 47).

Totean, että nimittävällä taholla on merkitystä valvovan viranomaisen riippumattomuuden kannalta. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto nimittäisi tiedusteluvaltuutetun. Ehdotettujen tiedustelulakien mukaan valtioneuvosto olisi se keskeinen taho ja toimija, jonka puolesta siviili- ja sotilastiedustelua harjoitettaisiin ja jolle näistä toiminnoista raportoitaisiin. Suojelupoliisi on sisäministeriön alainen toimija ja suojelupoliisi raportoisi suoraan sisäministeriölle ja valtioneuvostolle. Vastaavasti puolustusministeriön alainen pääesikunta raportoisi ministeriölle ja suorittaisi puolustusministeriön ja ylimmän valtiojohdon edellyttämiä

tiedustelutehtäviä.

Tilanne, jossa tiedustelutietoa ensisijaisesti käyttävä taho voisi suoraan valita sen henkilön, joka tulee valvomaan nimittävän viranomaisen itsensä päättämiä tai ainakin sen puolesta tehtävää tiedustelutoimintaa, on ongelmallinen valvojan riippumattomuuden kannalta. Nimittävä taho päättää myös tiedusteluvaltuutetun erottamisesta.

Totean, että muiden valtioneuvoston nimittämien erityisvaltuutettujen osalta riippumattomuusvaatimus juuri valtioneuvostoon nähden ei ole vastaavalla tavalla korostunut. Tiedusteluvaltuutetun riippumattomuusongelmaa korostaisi edelleen se, että tiedusteluvaltuutettu nimitettäisiin määräajaksi.

Mielestäni tiedusteluvaltuutetun viran pitäisi olla joko vakinainen, tai nimittävän tahon tulisi olla muu kuin valtioneuvosto (tai muukaan ylimpään valtiojohtoon kuuluva taho).

Eräs mahdollisuus olisi, että tietosuojavaltuutettu nimittäisi tiedusteluvaltuutetun sellaisessa menettelyssä, että ennen nimittämispäätöstä hänen tulisi hankkia eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan kannanotto. Tämä vastaisi oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivan ihmisoikeuskeskuksen johtajan nimittämismenettelyä. Johtajan nimittää oikeusasiamies saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton. Paitsi tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden, myös viran arvovaltaan ja tehtävien luonteeseen liittyvistä syistä pidän tärkeänä, että eduskunta olisi kytketty nimittämismenettelyyn. Myös siinä tapauksessa, että nimittäväksi tahoksi jäisi valtioneuvosto, tiedusteluvalvontavaliokunnan kytkeminen nimittämismenettelyyn lieventäisi siihen liittyviä ongelmia (ks. myös alussa mainitun Venetsian komission raportti kohdat 34 ja 228).

Mielestäni nimittävää tahoa ja nimittämismenettelyä tulisi vielä harkita, ettei tiedusteluvaltuutetun tehtävään jää riippumattomuutta vaarantavaa valuvikaa. Pidän tätä erittäin tärkeänä, sillä tiedusteluvaltuutettu voi tehtävässään joutua puuttumaan ylimmän valtiojohdon toimeksiantoihin. Esimerkiksi ehdotetun sotilastiedustelulain mukainen tiedustelutehtävä voi perustua tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön tai puolustusministeriön esittämään tietopyyntöön, ja tiedusteluvaltuutettu voi joutua keskeyttämään tähän tiedustelutehtävään perustuvien tiedustelumenetelmien käytön.

Totean jo nyt, että tiedusteluvaltuutettu ei voi olla tiedusteluviranomaisen palveluksesta virkavapaalla oleva virkamies. Jos tiedusteluvaltuutetun virka olisi vakituisesti täytettävä, myös mainitut voisivat tulla nimitetyksi (vaikka se ei olisi ihanteellinen ratkaisu siltä kannalta, onko valvonta luottamusta herättävää). Riippumattomuuden lisäksi tämäkin puoltaisi vakinaista virkasuhdetta, sillä tiedusteluvaltuutetulta edellytettävää osaamista ei juuri löytyne tiedusteluviranomaisten ja salaista tiedonhankintaa tekevien viranomaisten ulkopuolelta.

Se, että tiedusteluvaltuutetulle esitetään toimivaltaa suoraan nimittää

ja ottaa oma henkilökuntansa, on valvonnan riippumattomuuden kannalta välttämätöntä.

Henkilöstö ja voimavarat

Tiedusteluvaltuutetusta ehdotetaan toimivaltuuksiltaan ja asemaltaan vahvaa mutta resursseiltaan heikkoa toimijaa. Näin olisi siitä huolimatta, että sen tehtävänä olisi valvoa periaatteelliselta merkitykseltään niin huomattavien toimivaltuuksien käyttöä, ettei niistä voida säätää perustuslakia muuttamatta.

Valtuutetun lisäksi toimintoa hoitaisi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä. Toimintamäärärahojen vuosittainen taso olisi 350 000 euroa, minkä lisäksi tulisivat tietohallintokulut. Kertaluonteisesti tietojärjestelmäinvestointeihin on arvioitu kuluvan 100 000 euroa. Valvonnan kokonaisuudessa on otettava huomioon myös ehdotetun tiedusteluvalvontavaliokunnan resurssit ja yhteistyö tiedusteluvaltuutetun kanssa.

Tiedustelutoiminnan valvonnan tulee olla jatkuvaa, yksityiskohtaista ja operatiivista (ks. vaatimuksesta EIT:n tapauksissa Klass ym. v. Saksa (1978), kohta 55 ja Liberty ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (2008), kohdat 68–69). Reaaliaikainen valvonta korostuisi erityisesti tietoliikennetiedustelussa. Valvojan tulisi voida valvoa tehokkaasti kaikkia tiedustelutoiminnan ulottuvuuksia kulloinkin kyseeseen tulevan tiedustelutiedon hankintametodista riippumatta. Valvoa tulee muun muassa tiedon keruutapojen laillisuutta, tiedon käsittelyn, säilyttämisen ja edelleen jakamisen laillisuutta, tiedusteluviranomaisten kansainvälisen yhteistyön ja tiedusteluviranomaisten välisten yhteistyösopimusten laillisuutta, suhteellisuus- ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteiden noudattamista, tiedon hävittämistä ja toimenpiteistä ilmoittamista kohteille. Operatiivinen valvonta olisi täysiaikaista, yksityiskohtaista, aikaa vievää ja haastavaa työtä. Tiedusteluvaltuutetun hoidettavaksi tulisi myös aivan uuden tyyppisiä asioita kuten tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä päättäminen ja/tai asiaa koskevien väliaikaismääräysten antaminen ja niiden tuomioistuinkäsittelyyn osallistuminen. Lisäksi tiedusteluvaltuutettu käsittelisi kanteluita ja tutkimispyyntöjä, hänen tulisi tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamiseksi ja oikeusturvan edistämiseksi ja toimittaa vuosikertomus.

Näiden lisäksi on otettava huomioon tiedusteluvaltuutetun yhteistyö tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa ja sen pyytämien tietojen ja selvitysten hankkiminen ja tarkastusten tekeminen sekä kertomusten laatiminen. Esityksen perusteluissa on viitattu myös mahdolliseen tiedusteluvaltuutetun toiminnon päivystys- tai varallaolojärjestelmään.

Pidän nyt ehdotettua voimavaratasoa selvästi liian pienenä tiedusteluvaltuutetulle ehdotettujen tehtävien laajuuteen ja merkittävyyteen nähden.

Ehdotetun kokoinen henkilöstö olisi myös haavoittuva esimerkiksi poissaolojen ja henkilövaihdosten varalta. Valvovan viranomaisen henkilöstössä tulee nähdäkseni olla edustettuna korkeaa sekä oikeudellista että teknistä asiantuntemusta. En näe, että toiminnan riittävä turvaaminen ja asiantuntemuksen kattavuus on mahdollista saavuttaa kahden asiantuntijan ja yhden assistentin henkilöstöresurssilla.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä