16.10.2018

HE 199/2017 vp
PNE 1/2018 vp

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVONNASTA JA LAIKSI VALTION VIRKAMIESLAIN 7 §:N MUUTTAMISESTA SEKÄ PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUKSESTA EDUSKUNNAN TYÖJÄRJESTYKSEN JA EDUSKUNNAN VIRKAMIEHISTÄ ANNETUN LAIN 9 §:N MUUTTAMISESTAI

Hallintovaliokunta on pyytänyt Suojelupoliisin asiantuntijalausuntoa siviili- ja sotilastiedustelun valvontaa koskevasta lainsäädäntökokonaisuudesta. Tiedustelun laillisuusvalvonnasta ehdotetaan säädettäväksi hallituksen esityksessä HE 199/2017 vp, kun taas tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämistä koskeva ehdotus sisältyy Eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotukseen PNE 1/2018 vp.

Lausuntonani totean kunnioittavasti seuraavaa:

Suojelupoliisi pitää molempia ehdotuksia huolellisesti valmisteltuina ja kannatettavina. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan ehdotusten toteuttamisella luodaan tarkoin yhteen sovitettu ja saumaton riippumattoman ulkoisen valvonnan kokonaisuus. Kokonaisuus vastaa ja monilta osin ylittää ne vaatimukset, jotka Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet tiedustelun valvonnalle asettavat.

Tiedustelun laillisuusvalvontaa koskeva hallituksen esitys

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten toiminta ei voi nauttia kansalaisten luottamusta, jos tiedustelutoimivaltuuksien käytön lainmukaisuutta ei kyetä riippumattoman tahon toimesta riittävän tarkasti ja kattavasti valvomaan. Suojelupoliisi pitää näin ollen tiedustelun laillisuusvalvontalainsäädäntöä koskevaa hallituksen esitystä tervetulleena.

Hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten toteuttamisella Suomeen luotaisiin Euroopan modernein ja kattavin tiedustelun laillisuusvalvontajärjestelmä.

Tehdäkseni selkoa laillisuusvalvontajärjestelmän kattavasta luonteesta katson aiheelliseksi todeta, että laillisuusvalvontaviranomaisella olisi hallituksen esityksen nojalla muun muassa seuraavat Suojelupoliisiin kohdistuvat tiedonsaantioikeudet ja toimivaltuudet:

- Rajoittamaton tiedonsaantioikeus Suojelupoliisin asiakirjoista
- Rajoittamaton oikeus suorittaa laillisuustarkastuksia Suojelupoliisissa tarkastuksista ennakkoon ilmoittamattakin

SUOJELUPOLIISI
Ratakatu 12, PL 151, 00121 HELSINKI

Puh. 029 548 0131

- Rajoittamaton pääsyoikeus Suojelupoliisin tiloihin ja tietojärjestelmiin
- Rajoittamaton läsnäolo-oikeus tiedustelumenetelmien käyttöä koskevissa oikeuskäsittelyissä
- Oikeus keskeyttää tai lopettaa lainvastaiseksi katsomansa tiedustelumenetelmän käyttö
- Oikeus ilmoittaa Suojelupoliisin toiminnassa mahdollisesti havaitsemastaan rikoksesta esitutkintaviranomaiselle

Laillisuusvalvontaviranomaisen edellä mainittujen tehtävien suorittamista tukisi vielä se, että Suojelupoliisille asetettaisiin velvollisuus oma-aloitteisesti ilmoittaa laillisuusvalvontaviranomaiselle jokaisesta tiedustelumenetelmien käyttöä koskevasta tuomioistuimelle esitettävästä vaatimuksesta samoin kuin jokaisesta Suojelupoliisin omasta tai tuomioistuimen päätöksestä. Kyse on valvonnan kohteen velvollisuudesta aktiivisesti edistää oman toimintansa valvontaa, eli täysin uudesta asiasta.

Jokaisella sellaisella henkilöllä, joka edes olettaa olleensa tiedustelumenetelmien käytön kohteena, olisi oikeus tehdä asiasta tutkimispyyntö tiedusteluvaltuutetulle. Kyse olisi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä[1] ilmenevällä tavalla sellaisesta riippumattoman laillisuusvalvojan yleisestä tutkintaoikeudesta, joka suoraan vaikuttaa siihen, kuinka laajasti valtiolla on velvollisuus säätää tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta sen kohdehenkilölle.

Ehdotettu laillisuusvalvontajärjestelmä olisi edellä todetusti ilmeisesti kattavampi kuin missään muussa Euroopan maassa. Tämän lisäksi on aiheellista todeta, että luotavaksi ehdotetulla järjestelmällä ei ole myöskään minkäänlaista nykyisestä kansallisesta lainsäädännöstä löytyvää vastinetta. Esimerkiksi poliisin käyttämien salaisten tiedonhankintakeinojen ja -pakkokeinojen, jotka valtaosiltaan vastaavat säädettäväksi ehdotettuja tiedustelumenetelmiä, valvonta perustuu yksinomaan sisäiseen valvontaan ja ylimpien laillisuusvalvojien suorittamaan, asian luonteesta johtuen pakostakin satunnaiseen valvontaan.

Tiedustelulainsäädäntökokonaisuuden eduskuntakäsittelyn aikana on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla tiedustelumenetelmien käyttöä koskevissa lupaoikeudenkäynneissä paitsi läsnäolo-oikeus, myös aktiivinen puheoikeus. Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että tiedusteluvaltuutettu olisi tuomioistuinmenettelyssä asianosaisen asemassa ja että menettely näin ollen perustuisi kaksiasianosaissuhteeseen.

Suojelupoliisi pitää ajatusta tiedusteluvaltuutetun roolin tällaisesta laajentamisesta hyvin ongelmallisena. Lakiesityksen lähtökohta on se, että tuomioistuin tekee ratkaisunsa riippumattomasti ja itsenäisesti. Tiedusteluvaltuutetun valvonnan ei ole ajateltu kohdistuvan riippumattoman tuomioistuinlaitoksen lupaharkintaan vaan tiedusteluviranomaisen - Suojelupoliisin - toimintaan lupien toimeenpanemiseksi. Jos tiedusteluvaltuutettu osallistuisi asianosaisena tiedustelumenetelmien käyttöä koskeviin lupaoikeudenkäynteihin, ei kyse Suojelupoliisin näkemyksen mukaan olisi enää toimeenpanon valvonnasta, vaan luvan myöntämisen edellytysharkintaan osallistumisesta. Tämä olisi omiaan hämärtämään tuomioistuimen roolia itsenäisenä päätöksentekijänä. Lisäksi tiedusteluvaltuutetun asianosaisasemasta säätäminen olisi omiaan saattamaan

[1] Mm. Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta (2010), Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (2018) ja Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta (2018).

kyseenalaiseksi tiedusteluvaltuutetun oman aseman riippumattomana ulkoisena laillisuusvalvojana, sillä hänen suorittamansa laillisuusvalvonta kohdistuisi sellaisten päätösten toimeenpanoon, joiden käsittelyyn hän on itse asianosaisena osallistunut.

Edellä sanotun ohella on välttämätöntä huomioida se, että tiedusteluvaltuutetun asianosaisasemasta säätäminen johtaisi sellaisiin viipeisiin lupakäsittelyssä, että se tekisi tiedustelusta tehottoman. Asianosaisena toimiminen edellyttänee, että tiedusteluvaltuutettu perehtyy asiaan liittyvään aineistoon ennakkoon. Jos tiedusteluvaltuutetulle on kaikissa tapauksissa annettava sellainen aika perehtymistä varten, jota hän itse pitää riittävänä, on tämä omiaan merkittävästi lykkäämään oikeuskäsittelyjä kiireellisissäkin tapauksissa. Tästä seuraisi, että HE:n 199/2017 vp yksityiskohtaisten perusteluiden lausuma, jonka mukaan tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeuden toteuttaminen ei saisi viivästyttää tuomioistuimen päätöksen antamista, menettäisi merkityksensä.

Tiedustelun parlamentaarista valvontaa koskeva puhemiesneuvoston ehdotus

Suojelupoliisi pitää tiedustelun parlamentaarisen valvonnan vahvistamista olennaisen tärkeänä tiedustelun demokraattisen legitimiteetin varmistamiseksi. Tiedustelun parlamentaarisen valvonnan ja lainmukaisuuden valvonnan tulisi täydentää toinen toisiaan ja käydä jatkuvaa keskinäistä vuoropuhelua. Samanaikaisesti Suojelupoliisi näkee tärkeäksi varmistaa, etteivät kahden valvontaa suorittavan tahon tehtävät sekoitu keskenään. Suomalaiseen järjestelmään ei Suojelupoliisin näkemyksen mukaan sovellu periaate, jonka mukaan parlamentaarinen valvontaelin ottaisi tehtäväkseen suorittaa toiminnan yksittäistapauksellista oikeudellisluonteista valvontaa. Kyse on viimesijaisesti kaikkien osapuolten - niin tiedustelun kohdehenkilön kuin tiedustelua suorittavan viranomaisen - oikeusturvasta, johon liittyvät kysymykset tulisi ratkaista oikeudellisin menettelyin.

Muutettavaksi ehdotettavan eduskunnan työjärjestyksen 8 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnassa olisi 11 jäsentä ja 2 varajäsentä. Suojelupoliisi toteaa, että jäsenten lukumäärä olisi kansainvälisesti verraten melko suuri, mitä kuitenkin on pidettävä välttämättömänä parlamentaarisen edustavuuden varmistamiseksi. Valiokunnan laajoista tiedonsaantioikeuksista ja valiokunnan käsittelemistä Suomen kokonaisturvallisuuden kannalta arkaluontoisista asioista johtuen ei voida liiaksi korostaa salassapidon merkitystä valiokunnan työskentelyssä. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan salassapitonäkökohtien varmistamiseksi tarpeellisista mekanismeista esitetään puhemiesneuvoston ehdotuksessa säädettäväksi tasapainoisella tavalla.

Lopuksi Suojelupoliisi katsoo aiheelliseksi todeta, että Suojelupoliisin toimintaan kohdistettavan parlamentaarisen valvonnan laajuus ja toteuttamistapa ovat yksin eduskunnan harkittavia asioita. Päätyi eduskunta niiden suhteen mihin ratkaisuun hyvänsä, on parlamentaarisen valvonnan kehittäminen Suojelupoliisin kannalta tärkeä ja tervetullut asia

Apulaispäällikkö Olli Kolstela