OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

VASTINE
17.10.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVONNASTA JA LAIKSI VALTION VIRKAMIESLAIN 7 §:N MUUTTAMISESTA (HE 199/2017 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta otsikossa mainittua hallituksen esitystä koskevista asiantuntijalausunnoista. Oikeusministeriö esittää vastineenaan seuraavan.

Suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan valvonta

Eduskunnan oikeusasiamies esitti lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (13.3.2018), että tiedusteluvaltuutetun valvonta tulisi ulottaa suojelupoliisin poliisilain 5 luvun mukaisten salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien käyttöön, jotta valtuutetun toimivalta valvoa suojelupoliisin tiedonhankintaa tietyissä tilanteissa ei katkeaisi tai rajoittuisi vain osaan samassa operaatiossa käytettävistä tiedonhankintakeinoista. Oikeusasiamiehen mielestä esityksen perusteluissa käytetty argumentti, että saman keinon käytön valvonta ei saisi riippua siitä, kuka keinoa käyttää, jää muodolliseksi. Kun suojelupoliisi voi käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja eri tarkoitukseen kuin yleensä muu poliisi, ehdotuksen perusteluissa esitetty vaatimus saman keinon käytön samanlaisesta valvonnasta menettää merkitystään. Oikeusasiamies pitää epäjohdonmukaisena sitä, että saman tiedustelutiedon hankinta ja käyttäminen jäisi tiedusteluvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle vain sen takia, että keinoa on käytetty 5 luvun mukaisessa tarkoituksessa. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan 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. Oikeusasiamies katsoi, että tiedusteluvaltuutetulla ei välttämättä tarvitsisi olla salaisen tiedonhankinnan valvonnassa käytettävissään kaikkia samoja keinoja kuin tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa (esim. keskeyttämis- tai lopettamistoimivalta). Tiedusteluvaltuutetun toimivaltuudet tulisi käydä läpi tästä näkökulmasta.

Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi esityksen mukaan valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta siviili- ja sotilastiedustelussa. Siviilitiedustelulla tarkoitettaisiin poliisilain 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa säädettyä tiedustelutoimintaa. Poliisilain 5 luku koskee puolestaan rikosperusteista salaista tiedonhankintaa, ja sen mukainen tiedonhankinta perustuu näin ollen eri toimivaltuuksiin kuin 5 a lukuun perustuva siviilitiedustelu. Rikosperusteiselle poliisin tiedonhankinnalle on nykylainsäädännössä oma laillisuusvalvontamekanisminsa, johon ei olisi tarkoitus säätää muutoksia. Tiedusteluvaltuutetusta ei olisi tarkoitus muodostaa yleistä poliisitoimen laillisuusvalvojaa.

Eri tahojen vastuut tiedustelutoiminnan valvonnassa

Asianajajaliitto toi esille lausunnossaan (1.3.2018), että tiedustelua koskeviin esityksiin liittyviä laillisuustakeita ei ole esityksissä arvioitu kokonaisuutena. Esimerkiksi tiedusteluvaltuutetun ja luvan myöntävän tuomioistuimen työnjakoa ja siihen liittyviä vastuita ei ole erikseen arvioitu. Tuomioistuimen osuus on kirjattu osana päätöksentekoa ja tiedusteluvaltuutetun työ nähdään puolestaan laillisuusvalvontana. Asianajajaliiton mielestä olisi toivottavaa, että lakivaliokunta kokoaisi eri tahojen vastuut tiedustelutoiminnan ennakollisessa, reaaliaikaisessa ja jälkikäteisessä valvonnassa.

Tiedusteluvaltuutetun ja tuomioistuimen roolit tiedustelutoiminnan valvonnassa palautuvat eri hallituksen esityksiin. Tiedustelumenetelmän käyttöluvan tuomioistuinmenettelystä säädettäisiin osana siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä (ks. HE 202/2017 vp, HE 203/2017 vp). Näin ollen tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa esityksessä ei ole käsitelty yksityiskohtaisesti tätä tuomioistuinmenettelyä.

Tiedusteluvaltuutetun henkilöresurssit ja muut voimavarat

Oikeusasiamies, oikeuskanslerin virasto (2.3.2018), Rajavartiolaitoksen esikunta (22.2.2018), Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry (jäljempänä Tuomariliitto, 13.3.2018) ja Amnesty International Suomen osasto (jäljempänä Amnesty, 19.3.2018) esittivät lakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa huolensa tiedusteluvaltuutetulle suunnitelluista henkilöresursseista tai viittasivat tarpeeseen turvata tiedusteluvaltuutetulle riittävät resurssit. Neljän henkilötyövuoden henkilöstövoimavaroja ja muuta voimavaratasoa pidettiin alimitoitettuina tiedusteluvaltuutetulle ehdotettujen tehtävien laajuuteen ja merkittävyyteen nähden.

Esitys perustuu sille, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää riittävää resursointia. Voimavarojen tulisi olla oikeassa suhteessa tiedusteluvaltuutetulle säädettyjen tehtävien kanssa. Tiedusteluvaltuutetun toiminnon resurssitarpeita ei ole vielä mahdollista arvioida täsmällisesti, koska valtuutetun työtehtävien todellisesta määrästä ei ole vielä tietoa. Suhteessa nykyisiin erityisvaltuutettuihin esityksessä alustavasti tarvitta-

vaksi arvioitu resursointi vaikuttaisi riittävältä ottaen huomioon sen, että nykyisten valtuutettujen (kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun) tehtäväkenttä on merkittävästi laajempi kuin tiedusteluvaltuutetun. Toiminnan vakiinnuttua resurssitarvetta voidaan arvioida uudelleen siten, että huomioon otettaisiin tiedusteluvaltuutetulle tehtävien kanteluiden ja tutkimispyyntöjen määrä, tiedustelutoiminnan volyymi sekä yhteydenpidosta tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa aiheutuva työ.

Tuomioistuimen henkilöresurssit

Tuomariliitto nosti esille, että esityksessä on jätetty huomiotta tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämis- ja lopettamisasioiden käsittelystä aiheutuva henkilöstöresurssien tarve tuomioistuimessa.

Esityksen lähtökohtana on se, että tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämis- ja lopettamismääräyksen antamista edellyttävät tilanteet tulisivat jäämään harvinaisiksi yksittäistapauksiksi. Tämän vuoksi esityksessä ei ole erikseen arvioitu tällaisten määräysten käsittelyyn tarvittavia henkilöresursseja tuomioistuimessa. Helsingin käräjäoikeudessa tulisi joka tapauksessa olemaan tiedusteluasioihin perehdytetyt tuomarit, ja kyse olisi pienestä asiaryhmästä muiden tuomioistuimessa käsiteltävien tiedusteluasioiden joukossa. Tiedustelulainsäädännön kokonaisuus pitää sisällään uusia tuomioistuimessa käsiteltäviä asiaryhmiä, joista tuomioistuinlaitokselle aiheutuvat taloudelliset vaikutukset on arvioitu siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä (ks. HE 202/2017 vp, s. 143, HE 203/2017 vp, s. 152). Keskeyttämis- ja lopettamismääräysten tuomioistuinkäsittelyllä ei olisi harvinaislaatuisuutensa vuoksi vaikutusta mainittuihin tuomioistuinresursseihin.

Tiedusteluvaltuutetun nimittävä taho

Oikeusasiamies ja Effi ry (jäljempänä Effi, 1.3.2018) toivat esille pitävänsä riippumattomuuden kannalta ongelmallisena sitä, että valtioneuvosto nimittäisi tiedusteluvaltuutetun. Oikeusasiamiehen mielestä muiden valtioneuvoston nimittämien erityisvaltuutettujen osalta riippumattomuusvaatimus juuri valtioneuvostoon nähden ei ole vastaavalla tavalla korostunut.

Oikeusasiamies pitää lisäksi tärkeänä, että eduskunta kytkettäisiin nimittämismenettelyyn. Oikeusasiamies esitti yhtenä vaihtoehtona, että tietosuojavaltuutettu nimittäisi tiedusteluvaltuutetun menettelyssä, jossa hänen tulisi ennen nimittämispäätöstä hankkia eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan kannanotto. Oikeusasiamiehen mielestä tiedusteluvalvontavaliokunnan kytkeminen nimittämismenettelyyn lieventäisi nimittämiseen liittyviä ongelmia myös siinä tapauksessa, että nimittäväksi tahoksi jäisi valtioneuvosto. Effi ehdotti puolestaan, että tuomarinvalintalautakunnalla tai tiedusteluvalvontavaliokunnalla olisi rooli tiedusteluvaltuutetun nimittämisessä.

Esityksessä on noudatettu tiedusteluvaltuutetun nimittämisen osalta valtiosääntöoikeudellista lähtökohtaa siitä, että eduskunta ei osallistu päätöksentekoon valtioneuvoston alaisen valtionhallinnon nimitysasioista. Ehdotettu nimittämismenettely vastaisi muiden erityisvaltuutettujen kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun nimittämistä ja olisi myös tältä osin yleisten lähtökohtien mukainen. Tietosuojavaltuutettu ei voisi olla osana esitettyä nimitysmenettelyä, koska tietosuojavaltuutetulle ei olisi tarkoituksena säätää tiedusteluvaltuutettua hierarkkisesti ylempää asemaa. Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tiedusteluvaltuutetun määräaikaisuus ja pätevyysvaatimukset

Oikeusasiamiehen ja Tuomariliiton näkemyksen mukaan tiedusteluvaltuutetun viran pitäisi olla joko vakinainen tai nimittävän tahon tulisi olla muu kuin valtioneuvosto (tai muukaan ylimpään valtiojohtoon kuuluva taho). Korkeimman oikeuden (28.2.2018) mielestä tiedusteluvaltuutetun keskeinen asema ehdotetussa tiedustelujärjestelmässä edellyttää, että valtuutetulla olisi mahdollisimman vahva asema muun muassa virassa pysymisen suhteen.

Oikeusasiamies toi esille, että tiedusteluvaltuutetulta edellytettävää osaamista ei juuri löytyne tiedusteluviranomaisten ja salaista tiedonhankintaa tekevien viranomaisten ulkopuolelta, mikä puoltaisi vakinaista virkasuhdetta. Oikeusasiamiehen mielestä tiedusteluvaltuutettu ei voisi olla tiedusteluviranomaisen palveluksesta virkavapaalla oleva virkamies. Jos tiedusteluvaltuutetun virka olisi vakituisesti täytettävä, myös edellä mainitut voisivat oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tulla nimitetyksi. Tuomariliiton mielestä lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin pätevyysvaatimus ”hyvä perehtyneisyys viran tehtävänalaan” on ongelmallinen, jos se johtaa siihen, että tehtävään ei voida valita muita kuin siviili- tai sotilastiedustelun palveluksessa toimineita henkilöitä.

Esityksen mukaan tiedusteluvaltuutettu nimitettäisiin enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Myös tämän ehdotetun määräaikaisuuden osalta tiedusteluvaltuutetun virka rinnastuisi muihin erityisvaltuutettuihin. Tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla sellainen asiantuntemus ja osaaminen, joka mahdollistaa tämän erityistehtävän asianmukaisen hoitamisen. Laillisuusvalvonnan harjoittaminen edellyttäisi oikeudellista asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä viranomaistoiminnan lainmukaisuuskysymyksiin, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin. Perus- ja ihmisoikeusjuridiikan sekä laillisuusvalvonnan vahva osaaminen olisi osa vaadittavaa hyvää perehtyneisyyttä viran tehtäväalaan. Tiedustelutoiminnan valvontatehtävä edellyttäisi lisäksi tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemusta ja tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvonnan mahdollistavaa teknistä erityisosaamista. Viran tehtävänalan moninaisuuden edellyttämää poikkeuksellisen laaja-alaista asiantuntemusta voitaisiin varmistaa tiedusteluvaltuutetun oman asiantuntemuksen ohella toimintoon otetta-

van esittelijähenkilöstön asiantuntemuksen kautta. Näin ollen tiedusteluvaltuutetuksi voitaisiin nimittää myös muu kuin siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisessa työskennellyt henkilö.

Tiedusteluvaltuutetun tehtävät

Oikeusasiamies pitää ehdotetussa 7 §:ssä lueteltuja tiedusteluvaltuutetun tehtäviä perusteluihin nähden osittain puutteellisina. Pykälätekstiä tulisi oikeusasiamiehen mielestä täydentää ainakin seuraavasti: ”1) valvoa tiedustelumenetelmien käytön *ja tiedustelutiedon käytön* lainmukaisuutta”.

Oikeusasiamies pitää lisäksi valvojalta edellytettävän riippumattomuuden vuoksi ongelmallisena sitä, että tiedusteluvaltuutetun tehtäviin kuuluisi esityksen perustelujen mukaan ohjeiden ja neuvojen antaminen. Tämän ohella oikeusasiamiehen toiminnassa suhtauduttu hyvin pidättyvästi lausuntojen antamiseen yleisistä laintulkintakysymyksistä. Myös Rajavartiolaitoksen esikunta nosti esille, että koska painopisteenä on ennakollinen ja reaaliaikainen valvonta sekä ohjeistus, niin tiedustelun pitkittyessä tai prosessin muissa myöhemmissä vaiheissa valtuutettu ja hänen esittelijänsä saattavat olla esteellisiä tekemään lain edellyttämiä ratkaisuja.

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 kohdan mukaan tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi valvoa lain noudattamista tiedustelumenetelmien käytössä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedustelulupien noudattamisen lisäksi valtuutettu seuraisi muun ohella ilmoittamisvelvollisuuksia, tietojen hävittämistä ja tietojen siirtämistä koskevien säännösten noudattamista. Näin ollen tarkoituksena olisi, että tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuuden valvontaan kuuluisi myös tiedustelutiedon käytön valvonta, eikä tästä olisi siksi tarvetta tehdä erillistä mainintaa säännökseen.

Ohjeiden ja neuvojen antaminen on erityisvaltuutettujen tavanomainen laillisuusvalvontamenetelmä. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan antaa neuvoja ja lausuntoja. Lisäksi yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 19 §:n 2 momentissa säädetään, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi. Ohjeiden ja neuvojen antamisessa olisi kyse tiedusteluvaltuutetun harjoittamasta ennakollisesta laillisuusvalvonnasta, jossa tiedusteluviranomaista esimerkiksi ohjattaisiin hyviin käytäntöihin. Erityisvaltuutettujen, mukaan lukien tiedusteluvaltuutetun, toimivaltuudet poikkeavat ylimpien laillisuusvalvojien valtuuksista, joihin kuuluu muun ohella poliisi- ja esitutkinnan määräämisoikeus. Erityisvaltuutettujen toiminnassa ei yleensä ole katsottu muodostuvan esteellisyysasetelmia ohjaavan ja valvovan roolin vuoksi.

Kansainvälisen tiedusteluyhteistyön valvonta

Tuomariliiton ja Ihmisoikeusliiton (12.3.2018) mielestä lakiehdotusta olisi syytä muuttaa niin, että kansainvälisen tiedusteluyhteistyön (ml. tietojen vaihto) lainmukaisuuden valvonta kuuluisi tiedusteluvaltuutetun toimialaan. Tämä voitaisiin tehdä joko määrittelemällä kansainvälinen tietojen vaihto tiedustelumenetelmäksi siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa lakiesityksissä tai muuttamalla tiedustelumenetelmän lainmukaisuuden valvonta (7 §) ja käytön keskeyttäminen tai lopettaminen (15 §) tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden valvonnaksi ja tiedustelutoiminnan keskeyttämiseksi tai lopettamiseksi.

Tiedusteluvaltuutettu valvoisi lakiehdotuksen 1 §:ssä määritellyn siviili- ja sotilastiedustelun lainmukaisuutta siten kuin lakiehdotuksen 1–2 §:ssä ja 3 luvussa säädettäisiin. Tarkoitettu siviilitiedustelu määrittyisi poliisilain 5 a luvun ja tietoliikennetiedustelun säännöksistä ja sotilastiedustelu puolestaan sotilastiedustelusta annettavasta laista. Poliisilain 5 a luvun 57 §:ssä ja sotilastiedustelusta annettavan lain 19 §:ssä säädettäisiin tiedusteluviranomaisten harjoittamasta kansainvälisestä yhteistyöstä, ja se kuuluisi tiedusteluvaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan piiriin.

Poliisilain 5 a luvun 57 §:n 5 momentissa todettaisiin, että henkilötietojen luovuttamisesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003). Sotilastiedustelulain 19 §:ssä säädettäisiin puolestaan, että henkilötietojen luovuttamisesta säädettäisiin tarkemmin henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetussa laissa, joka on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Mainittujen viittaussäännösten perusteella on tulkittavissa, että tiedusteluvaltuutetun valvontatoimivalta ulottuisi myös henkilötietojen luovuttamiseen kansainvälisen tiedusteluyhteistyön puitteissa. Joka tapauksessa tietosuojavaltuutetun toimivalta kattaa tiedusteluviranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön kytkeytyvän henkilötietojen käsittelyn.

Esityksessä on muutoinkin otettu huomioon tiedusteluviranomaisten kansainvälisen yhteistyön valvonta: esimerkiksi tiedonsaantioikeuksia koskevan 8 §:n perusteluissa tuodaan esille, että tiedusteluvaltuutetulla olisi tehtäviensä hoitamiseksi pääsy tiedusteluviranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön liittyvään erityissuojattavaan aineistoon. Lisäksi esityksessä tuodaan esille, että kansainvälinen yhteistyö tiedustelutoiminnassa olisi lakiehdotuksen 15 §:n mukaisen tiedustelumenetelmän keskeyttämis- ja lopettamistoimivaltuuden piiriin kuuluvaa.

Julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä

Oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että tiedusteluvalvontavaliokunnalla olisi ehdotuksen mukaan oikeus saada valvontatehtäviensä hoitamiseksi maksutta tarvitsemansa tiedot viranomaisten lisäksi julkista tehtävää hoitavilta, kun taas tiedusteluvaltuutettu saisi nämä tiedot vain julkista hallintotehtävää hoitavilta. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan myös tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudet, samoin kuin oikeus saada selvitys (9 §) ja tarkastusoikeus (10 §), tulisi 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. Jos esimerkiksi operaattoreiden katsotaan hoitavan vain julkista tehtävää, mutta ei julkista hallintotehtävää, tällä erottelulla on tiedonsaantioikeuksien ja valvonnan kannalta ratkaisevan tärkeä merkitys.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun tietojensaantioikeuksien eroavuutta perustellaan parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan erilaisella luonteella. Eduskunnan valiokunnan tietojensaantioikeutta ei katsota voitavan rajoittaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Säännös tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudesta täydentäisi sitä, mitä perustuslain 47 §:n 1 momentissa säädetään eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeuksista. Valiokunnalle ehdotetut tiedonsaantioikeudet ovat tarpeen, jotta valiokunnan valvonta voisi ulottua viranomaistoiminnan ohella toimintaan, jota ulkopuoliset tahot hoitavat lain nojalla. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudet määrittyisivät eduskunnan työjärjestyksessä säädettyjen valiokunnan tehtävien kautta. Kyse olisi eduskunnan valiokunnan tiedonsaantioikeudesta, joka liittyy parlamentaarisen valvonnan toteuttamiseen. Parlamentaarisen valvonnan ja sen perustana olevan tiedonsaantioikeuden turvaamiseen liittyvät näkökohdat puoltavat jossakin määrin tavanomaista laajempaa tiedonsaantioikeuden määrittelyä eduskunnan valiokunnalle salassapitosäännöksistä riippumatta. Tätä vastaavalla tavalla tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeutta on perusteltu myös eduskunnan työjärjestyksen muutosehdotuksen perusteluissa (PNE 1/2018 vp, s. 24–25).

Ehdotettu säännös tiedusteluvaltuutetun oikeudesta tietojensaantiin tarkoittaisi yleistä tietojensaantioikeutta, joka ei riippuisi esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta vaan siitä, mitä laillisuusvalvontatehtävien hoitamiseksi tarvitaan. Tiedusteluvaltuutettu voisi harkintansa mukaisesti pyytää tehtävissään tarvitsemiaan tietoja viranomaisten ohella muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Säännös vastaisi sitä, mitä yleensä säädetään erityisvaltuutettujen tietojensaantioikeudesta. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muun muassa viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

Julkisen hallintotehtävän käsitteellä olisi tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa perustuslain 124 §:ää vastaava merkityssisältö. Julkisella hallintotehtävällä viitattaisiin näin ollen verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Tiedustelutoimintaa harjoittavat pääsääntöisesti viranomaiset, mutta tiettyjä rajattuja tehtäviä, kuten tietoliikennetiedustelussa kytkentätehtäviä ja teleoperaattoreille osoitettuja tehtäviä, hoitaisivat viranomaiskoneiston ulkopuoliset tahot lain nojalla; tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeus kattaisi kaikki nämä tahot.

Tiedonsaantioikeuden ulottaminen tuomioistuimiin

Korkein oikeus kiinnitti huomiota siihen, että lakiehdotuksessa ei ole yksilöity, mitä viranomaisia ja muita tahoja tiedusteluvaltuutetulla olisi toimivalta valvoa. Korkein oikeus pitää tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi oikeana lähtökohtana sitä, että tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan ei kuuluisi tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta. Sen sijaan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan myös tuomioistuinten tulisi kuulua tiedusteluvaltuutetun yleisen tiedonsaantioikeuden piiriin.

Ehdotetulla sääntelyllä ei puututtaisi perustuslain 3 §:ssä säädettyyn tuomioistuinten riippumattomaan asemaan tai perustuslain 108 ja 109 §:n mukaisiin ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin tuomioistuinten toiminnan valvonnassa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat perustuslain mukaan ainoat tahot, jotka valvovat tuomioistuinten toimintaa. Tämän valtiosääntöoikeudellisen lähtökohdan mukaisesti erityisvaltuutetut eivät valvo tuomioistuimia eikä tällaista toimivaltuutta ole näin ollen esitetty myöskään tiedusteluvaltuutetulle. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 18 §:n 3 momentin mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun harjoittama valvonta ei ulotu tuomioistuimiin. Tiedusteluvaltuutettu ei puuttuisi tuomioistuimen myöntämiin tiedustelulupiin tai valvoisi tuomioistuinta, vaan kohdistaisi harjoittamansa laillisuusvalvonnan tuomioistuimen luvan noudattamiseen tiedusteluviranomaisten toiminnassa. Ei olisi estettä ottaa lakiin nimenomaista selventävää säännöstä siitä, että tuomioistuimet suljetaan tiedusteluvaltuutetun valvonnan ulkopuolelle.

Kanteluiden tutkinta

Oikeusasiamiehen mielestä tiedusteluvaltuutetulle olisi syytä antaa samanlainen harkintavalta kanteluiden tutkinnassa kuin oikeusasiamiehellä. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 3 §:n 2 momentin (535/2011) 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.” Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan lakiehdotukseen olisi tarpeen ottaa vastaavan tyyppinen muotoilu, sillä ennen lainmuutosta 535/2011 oikeusasiamiehellä ei katsottu olevan harkintavaltaa kantelun tutkinnassa, jos aihetta epäillä -edellytys oli täyttynyt.

Lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen valvontavaltaansa ja on aihetta epäillä, että tiedustelutoiminnassa on menetelty lainvastaisesti, tai jos valtuutettu muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Tiedusteluvaltuutetun harkintavalta kantelun käsittelyssä ohjautuisi säännöksessä yleisesti ja joustavasti muotoiltujen kriteerien mukaisesti. Valtuutettu arvioisi itsenäisesti ja tapauskohtaisesti säännöksessä esitettyjen kriteerien täyttymisen. Kanteluista ehdotettu pykälä vastaa pääpiirteissään sitä, mitä kantelusta on säädetty eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa. Sääntelyn ei ole kuitenkaan tarkoitettu olevan täysin ylimpiä laillisuusvalvojia vastaavaa johtuen muun ohella näiden eri tahojen toisistaan poikkeavista tehtävistä ja toimivaltuuksista. Ylimpien laillisuusvalvojien kohdalla on perusteltua, että niillä on harkintavaltaa kantelujen tutkinnassa. Sen sijaan tiedusteluvaltuutetun kantelujen tutkimistoimivallan olisi oltava siten yksiselitteisesti säänneltyä, ettei valtuutetulle jäisi harkinnanvaraa asian tutkittavaksi ottamisessa niissä tilanteissa, joissa hän epäilee tiedustelutoiminnan olevan lainvastaista. Tällaisella sääntelyllä turvattaisiin luottamuksen säilymistä tiedustelutoimintaan ja sen laillisuusvalvontaan. Luottamuksen säilyminen on ensiarvoisen tärkeää, ja sitä on myös lainsäädännön keinoin erityisesti suojeltava. Ehdotetun säännöksen muotoilu ”tai jos valtuutettu muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta” tuo puolestaan tarvittavaa väljyyttä kanteluiden tutkimiseen muissa kuin valtuutetun lainvastaiseksi epäilemissä tilanteissa.

Whistle blower -suoja ja anonyymi kantelu

Effin mielestä lakiehdotuksen säännöksiä kantelusta ja tutkimispyynnöstä (11–12 §) pitäisi tarkentaa säännöksellä, jonka mukaan tiedusteluvaltuutetun on kantelijan niin halutessa pidettävä tämän henkilöllisyys salassa tiedusteluviranomaisilta. Samaten tulisi mahdollistaa myös anonyymin kantelun tekeminen tiedusteluvaltuutetulle. Ihmisoikeusliiton mielestä nimettömästä ilmiannosta ja sen käsittelystä olisi syytä säätää laissa joko osana kantelua koskevaa pykälää tai omana pykälänään. Amnesty puolestaan katsoi, että henkilöitä, jotka ilmiantavat tiedustelutoiminnassa tehtyjä vakavia ihmisoikeusloukkauksia, tulisi suojella rikosoikeudellisilta seuraamuksilta. Tässä tarkoituksessa Amnestyn mielestä voitaisiin arvioida esimerkiksi rikoslain 4 luvun 7 §:n ja 6 luvun 8 §:n soveltuvuutta ilmiantajiin.

Nimettömänä tehdyt ilmiannot viranomaisista eivät ole kanteluita. Nimetön ilmianto voisi kuitenkin esityksen mukaan johtaa tiedusteluvaltuutetun omaaloitteiseen valvontatoimintaan. Näin ollen nimettömien ilmiantojen tekeminen tiedusteluvaltuutetulle ei olisi poissuljettua. Jos kuitenkin kyse on yksilöön kohdistuvasta asiasta, saattaa valtuutetun olla tarpeen saada asian käsittelemiseksi välttämättömät henkilö- ja yhteystiedot. Lähtökohtaisesti kantelun tai ilmiannon tekijän nimi kuuluisi tiedustelutapauksissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisen salassapidon piiriin. Yhteystietojen puuttuminen ei sellaisenaan aiheuttaisi myöskään varsinaisen kantelun tutkimatta jättämistä. Kantelussa tulisi esittää kaikki sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeellisia kanteluasian tutkimiseksi.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus ja asianosaisasema tuomioistuimessa

Oikeusasiamies, Helsingin hovioikeus (28.2.2018) ja Asianajajaliitto kiinnittivät huomiota siihen, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa on ehdotettu rajattavaksi vain tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyyn. Lausuntojen mukaan tiedusteluvaltuutetun tulisi voida osallistua myös käsittelyyn siitä, jätetäänkö ilmoitus tiedustelutoimenpiteen käyttämisestä tekemättä tai lykätäänkö sitä (poliisilain 5 a luvun 47 §, laki sotilastiedustelusta 86 §).

Helsingin yliopiston rikosoikeuden professori Sakari Melanderin (2.3.2018) mielestä olisi vielä syytä pohtia, tulisiko tiedusteluvaltuutetulle myöntää läsnäolo-oikeutta laajempi asema tiedustelumenetelmän lupa-asiaa koskevassa tuomioistuinprosessissa. Helsingin hovioikeuden ja Amnestyn näkemyksen mukaan tiedusteluvaltuutetulle tulisi säätää vähintäänkin puhe- tai kuultavaksitulemisoikeus tuomioistuinkäsittelyssä. Ihmisoikeusliiton mukaan valtuutetun puheoikeus tuomioistuinkäsittelyissä mahdollistaisi tiedustelumenetelmien suhteellisuusperiaatteen, vähimmän haitan periaatteen ja syrjinnän kiellon syvällisemmän käsittelyn tuomioistuimessa. Asianajajaliitto esitti, että lakiehdotuksen 14 §:n otsikoksi tulisi ”Kuuleminen tuomioistuimessa” ja säännös muotoiltaisiin seuraavasti: ”Tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus tulla kuulluksi ja olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa.”

Oikeusasiamies, korkein oikeus ja Asianajajaliitto pitivät puutteena sitä, että tiedusteluvaltuutetulla ei olisi asianosaisen asemaa oikeudenkäynnissä, jossa tiedusteluviranomainen hakee tuomioistuimelta lupaa tiedustelumenetelmän käyttöön. Lisäksi Tuomariliiton näkemyksen mukaan on selvää, että läsnäolo-oikeutta paremmin hakemusten perusteluvelvollisuuden toteutumista takaisi kaksiasianosaissuhde lupa-asioiden käsittelyssä. Vertailukohtana tiedusteluvaltuutetun osallistumiselle oikeudenkäyntiin mainittiin useassa lausunnossa pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 44 §:n sääntely julkisesta asiamiehestä. Lausunnoissa tuotiin esille, että tiedusteluvaltuutetun tehtävän tehokas hoitaminen edellyttää sitä, että valtuutettu voisi esittää kannanottonsa hakemuksesta jo alkuperäisessä lupaprosessissa eikä puuttua esimerkiksi väärien tietojen perusteella haettuun lupaan vain jälkeenpäin. Lausunnonantajien mielestä tiedusteluvaltuutetun vahva rooli lupaprosessissa myös syventäisi ja monipuolistaisi tuomioistuimen harkintaa lupa-asioissa. Tuomariliitto toi kuitenkin esille, että valtaosa tiedustelumenetelmistä vastaisi sellaisia pakkokeinolain 10 luvun mukaisia salaisia pakkokeinoja, joiden osalta kaksiasianosaissuhdetta lupamenettelyissä ei ole toteutettu.

Lakiehdotuksen lähtökohtana on tuomioistuinten riippumattoman ja itsenäisen ratkaisutoiminnan suojaaminen. Tiedustelua koskevissa tuomioistuinasioissa ei voida katsoa olevan kyse kaksiasianosaissuhteesta. Myös tiedusteluvaltuutetun riippumatonta asemaa turvaa se, ettei valtuutetulla ole tuomiois-

tuinkäsittelyssä asianosaisen asemaa tai muulla tavoin vahvaa roolia. Ehdotuksen mukaan tiedusteluvaltuutettu valvoisi tuomioistuinluvan käyttöä eikä osallistuisi luvanmyöntämisprosessiin. Ei olisi suotavaa, että lupamenettelyn ja laillisuusvalvonnan toiminnot sekoittuisivat toisiinsa. Läsnäolo-oikeudella turvattaisiin tiedusteluvaltuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuinkäsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä. Läsnäolo-oikeus myös ohjaisi osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa. Jos tiedusteluvaltuutetulle osoitettaisiin puheoikeus ja ehdotettua vahvempi asema tuomioistuinprosessissa, vaarana olisi, että tuomioistuin tukeutuisi perusteettoman paljon valtuutetun arvioihin. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on, että tuomioistuin tekee ratkaisunsa itsenäisesti ja riippumattomasti. Lisäksi käytännön asetelmat, joissa tuomioistuimen päätös poikkeaisi valtuutetun tuomioistuimelle esittämästä kannasta, eivät olisi suositeltavia, koska valtuutetun tulisi joka tapauksessa valvoa tuomioistuimen myöntämän luvan toimeenpanoa. On myös otettava huomioon, ettei valtuutetun osallistuminen tuomioistuinmenettelyyn saisi viivästyttää asian käsittelyä tai päätöksen antamista.

Lupaistunnosta ilmoittaminen tiedusteluvaltuutetulle

Helsingin käräjäoikeus nosti esille lausunnossaan (1.3.2018), että esityksestä jää epäselväksi, kuka ilmoittaa tiedusteluvaltuutetulle lupaistunnon ajankohdasta ja paikasta. Käräjäoikeuden mielestä tämä ilmoitusvelvollisuus tulisi asettaa tiedusteluviranomaiselle.

Esityksen perustelujen mukaan tiedusteluviranomaisen olisi toimitettava tieto tuomioistuimelle toimitetusta lupahakemuksesta yhteisen tietojärjestelmän kautta tai muulla tavalla siten, että valtuutetulla olisi mahdollisuus varautua osallistumaan tuomioistuimen kyseiseen istuntoon. Läsnäolo-oikeus tulisi turvatuksi valtuutetulle tuomioistuinkäsittelystä kohtuullisessa ajassa tehtävällä ilmoituksella. Tiedusteluviranomaisten ilmoitusvelvollisuuksista säädettäisiin poliisilain 5 a luvun 61 §:ssä, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 26 §:ssä ja sotilastiedustelusta annettavan lain 105 §:ssä. Näissä säädetään muun muassa velvollisuudesta antaa tiedusteluvaltuutetulle tieto tiedustelumenetelmää koskevasta tuomioistuinluvasta. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten velvollisuudesta antaa tiedusteluvaltuutetulle tieto lupaistunnon ajankohdasta ei ole kuitenkaan mainittu em. siviili- ja sotilastiedustelulakiehdotuksissa. Tällaisten säännösten lisäämistarvetta on mahdollista arvioida kyseisten esitysten eduskuntakäsittelyssä. Oikeusministeriö ei näe estettä mainitun seikan velvoittavalle sääntelylle. Tällaiset säännökset olisi sijoitettava siviili- ja sotilastiedustelulakeihin.

Muutoksenhakuoikeus käräjäoikeuden lupapäätöksistä

Oikeusasiamies, korkein oikeus, Helsingin hovioikeus ja Asianajajaliitto esittivät, että tiedusteluvaltuutetulle tulisi säätää oikeus kannella käräjäoikeuden päätöksistä hovioikeuteen. Asianajajaliitto esitti, että lakiehdotuksen 7 §:ää tulisi täydentää seuraavasti: ”2) tehdä tarvittaessa kanteluita hovioikeudelle käräjäoikeuden tiedustelutoimintaa koskevista päätöksistä.” Amnesty katsoi, että yleistä etua ja yksityisyyden suojaa ajavalle asiamiehelle, mahdollisesti tiedusteluvaltuutetulle, tulisi antaa oikeus valittaa lupapäätöksestä. Näin taattaisiin se, että saataisiin ylempien oikeusasteiden ennakkopäätöksiä asiasta.

Lausuntojen mukaan muutoksenhakuoikeuden tulisi koskea tiedustelutoimenpiteitä, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä. Oikeusasiamiehen, korkeimman oikeuden ja Helsingin hovioikeuden mukaan tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla oikeus kannella myös 15 §:n 2 momentin nojalla annetusta päätöksestä. Oikeus kantelun tekemiseen olisi tarpeen esimerkiksi tilanteessa, jossa käräjäoikeus on päättänyt, että valtuutetun antamaa väliaikaismääräystä tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta ei pidetä voimassa.

Tuomariliitto nosti esille, että muutoksenhakukieltoa ei voida asettaa pelkästään lain perusteluissa. Näin ollen, mikäli on tarkoitus, että tuomioistuimen ratkaisuun ei voisi hakea muutosta kantelemalla, tästä tulisi säätää nimenomaisesti.

Poliisilain 5 a luvun 35 §:n 6 momentissa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 8 §:ssä ja sotilastiedustelusta annettavan lain 113 §:n 6 momentissa säädettäisiin, että tiedustelumenetelmää koskevaan lupapäätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Päätöksestä saisi kuitenkin ilman määräaikaa kannella Helsingin hovioikeuteen. Mainittujen säännösten muotoilu ei näyttäisi asettavan estettä sille, etteikö myös tiedusteluvaltuutettu voisi tehdä mainittua kantelua.

Ehdotuksen mukaan tiedustelumenetelmän keskeyttämis- tai lopettamismääräystä koskevaan tuomioistuimen päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakukielto vastaisi nykyistä sääntelyä pakkokeinojen muutoksenhakukielloista sekä ehdotettuja, tiedustelumenetelmien tuomioistuinlupia koskevia muutoksenhakukieltoja. Lakiehdotus ei myöskään sisällä säännöstä kantelumahdollisuudesta. Kantelu lisäisi tiedustelumenetelmällä saatavasta salassa pidettävästä tiedosta tietoisten ihmisten lukumäärää sekä riskiä tiedonhankinnan ja siihen osallistuvien paljastumisesta. Tiedustelun keskeyttämis- ja lopettamistilanteissa tällä seikalla voi olla vielä suurempi merkitys kuin lupamenettelyssä. Mikäli tiedustelumenetelmän käyttöön tai sitä koskevaan lupaan liittyvissä olosuhteissa olisi tapahtunut muutoksia, tiedusteluviranomainen voisi hakea tuomioistuimessa uutta tiedustelulupaa. Kanteluoikeuden puuttumisesta ei myöskään aiheutuisi välittömästi yksilön oikeusturvaa heikentäviä vaikutuksia. Ei ole kuitenkaan estettä säätää tiedusteluvaltuutetun

kantelumahdollisuudesta keskeyttämis- tai lopettamismääräyksiä koskevista tuomioistuinpäätöksistä.

Kynnys tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseen tai lopettamiseen

Korkein hallinto-oikeus toi esille, että tiedusteluvaltuutetun toimivallalle tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseen tai lopettamiseen on yksityiskohtaisissa perusteluissa asetettu säännöksen sanamuotoon nähden korkea kynnys. Kynnyksen nostaminen perustelumaininnoissa esitetyllä tavalla korkealle ei ole korkeimman hallinto-oikeuden mielestä välttämättä omiaan korostamaan yksityiselämän suojan, hyvän hallinnon ja hyvän tietojenkäsittelytavan vaatimusten merkitystä tiedustelutoiminnassa eikä ohjaamaan tiedusteluviranomaisten toimintaa lainmukaiseksi.

Korkein oikeus nosti puolestaan esille, että esityksen perusteluissa tuodaan esiin vaihtoehto, että lakiehdotuksen 15 §:n mukainen lopettamismääräys soveltuisi tilanteissa, joissa katsotaan, ettei aiemmalle tuomioistuinluvalle ole enää edellytyksiä. Korkeimman oikeuden mielestä tämä vaihtoehto jää tarpeettoman vähälle huomiolle ja sen olisi syytä ilmetä selvemmin itse säännöksestä.

Poliisihallitus (19.2.2018) toi esille, että lakiehdotuksen 15 § mahdollistaa tiedusteluvaltuutetun keskeyttää tai lopettaa tiedustelumenetelmän käytön kuulematta tiedustelua suorittavaa viranomaista. Poliisihallitus esitti, että pykälään tulisi lisätä seuraavan suuntainen lause: ”ennen 1 ja 2 momentissa tarkoitetun määräyksen antamista, tulee asianomaiselle tiedusteluviranomaiselle varata mahdollisuus lausua käsityksensä asiasta.”

Tuomariliitto esitti puolestaan, että lakiehdotukseen tulisi lisätä säännökset esityksen perusteluissa lausutusta seikasta, jonka mukaan valtuutetun antamaa väliaikaista keskeyttämis- tai lopettamismääräystä ei tarvitsisi viedä tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos tiedusteluviranomainen olisi määräyksen antamista koskevassa yhteydenpidossa myöntänyt menettelyn virheellisyyden ja määräyksen aiheellisuuden. Vaihtoehtoisesti tällaisessa tilanteessa asia voitaisiin Tuomariliiton mielestä ratkaista tuomioistuimessa kirjallisessa menettelyssä, jonka käyttämismahdollisuudesta tulisi myös nimenomaisesti säätää.

Lakiehdotuksen 15 §:n mukainen keskeyttämis- ja lopettamistoimivaltuus olisi poikkeava toimivaltuus laillisuusvalvonnassa. Tämän toimivaltuuden käytöllä voisi olla merkittävät seuraamukset tiedusteluoperaation kannalta. Näin ollen ei olisi asianmukaista, että kynnys tällaisen toimivaltuuden käyttöön olisi matala. Muissa kuin olennaisesti lainvastaisissa tilanteissa tiedusteluvaltuutetulla olisi mahdollista puuttua tiedusteluviranomaisten laiminlyönteihin keskeyttämis- ja lopettamismääräystä vähäisemmillä toimivaltuuksilla, esimerkiksi huomautuksilla.

Ehdotuksen 13 §:ään sisältyy yleinen säännös kuulemisvelvoitteesta osana tiedusteluvaltuutetun päätöksentekomenettelyä. Keskeyttämis- tai lopettamismääräystä koskevissa tilanteissa voi olla kyse asetelmasta, jossa toiminta on keskeytettävä tai lopettava välittömästi perus- ja ihmisoikeussuojan vuoksi. Tällaisissa tilanteissa valtuutetun päätöksentekomenettelyä ei olisi asianmukaista sitoa muodolliseen kuulemispakkoon. Keskeyttämis- tai lopettamismääräystä koskevan 15 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan määräyksen antamista harkitessaan tiedusteluvaltuutettu olisi yhteydessä tiedusteluviranomaiseen.

Perusteluissa on tuotu lisäksi esille esimerkkejä keskeyttämis- ja lopettamismääräyksen mahdollisista soveltamistilanteista. Yhtenä esimerkkinä mainitaan tilanne, jossa tuomioistuinluvalle ei ole enää edellytyksiä. Tällaisesta soveltamisesimerkistä ei ole tarpeellista säätää erikseen laissa. Asiantuntijalausunnoissa ehdotetulle keskeyttämis- ja lopettamismääräyksen viemisellä tuomioistuimeen ei olisi käytännössä merkitystä, jos tiedusteluviranomainen olisi jo myöntänyt menettelyn virheellisyyden ja keskeyttänyt tai lopettanut itse tällaisen toiminnan.

Esitutkinnasta päättävälle viranomaiselle ilmoittaminen

Pääesikunta (21.2.2018) ja valtakunnansyyttäjänvirasto (26.2.2018) toivat esille, että tiedusteluvaltuutetulle on jätetty varsin huomattavaa harkintavaltaa sen suhteen, milloin hän katsoo tarpeelliseksi ilmoittaa asian esitutkinnasta päättävälle viranomaiselle. Valtakunnansyyttäjänviraston mielestä lainsäädäntö ei saisi johtaa siihen, että tiedusteluvaltuutettu suorittaisi käytännössä syytä epäillä -kynnyksen harkintaa ja ilmoittaisi tämän pohjalta asiat esitutkintaan. Virasto pitää tärkeänä, että tapaukset, joissa esitutkinnan käynnistäminen voisi edes periaatteessa tulla kyseeseen, tulisivat riittävän kattavasti esitutkinnan toimittamisesta päättävän viranomaisen harkittaviksi. Lisäksi laissa tulisi olla velvoittava säännös esimerkiksi tiedustelutoiminnan keskeyttämis- ja lopettamistapausten ilmoittamisesta esitutkintaan. Pääesikunta huomautti puolestaan, että muussa yhteiskunnassa varsin vähäisenäkin pidettävä tapahtuma voi puolustusvoimissa tutkittavien sotilasrikosten osalta täyttää esimerkiksi rikoslain 45 luvun 1–4 §:n mukaisen palvelusrikoksen tunnusmerkistön. Ilmoittamiskynnys ei näin ollen sotilastiedustelun toimijoita koskien saa muodostua tarpeettoman korkeaksi.

Lisäksi valtakunnansyyttäjänviraston mielestä laillisuusvalvonnan kohdetta ei tulisi kuulla silloin, kun asia ilmoitettaisiin esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle, koska tutkinnanjohtajan tehtäviin kuuluu sen arvioiminen, mitä tietoja tutkinnan kohteelle voidaan antaa ja missä vaiheessa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto (lisälausunto 27.2.2018) nosti esille myös sen, että tiedustelumenetelmien käytön laillisuusvalvonta ja niiden käyttöön kohdistuva mahdollinen rikosprosessi edellyttää, että tutkinnassa on käytettävissä tarvittava aineisto. Tätä voitaisiin viraston mukaan turvata esimerkiksi siten,

että tiedusteluvaltuutetulla olisi mahdollisuus antaa tiedustelutietojen säilyttämismääräys valvontatoimenpiteiden suorittamista varten.

Lakiehdotuksella ei muutettaisi esitutkinnan toimittamisesta päättävien viranomaisten harkintavaltaa ja toimivaltuuksia. Näillä viranomaisilla olisi harkintavalta sen suhteen, onko esitutkintakynnys ylittynyt ja esitutkinta toimitettava. Valtuutettu ei itse olisi esitutkinnan toimittamisesta päättävä viranomainen eikä hänellä olisi tutkinnan aikana syyttäjän asemaa. Säännös poikkeaisi siten tältä osin eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille kuuluvasta oikeudesta määrätä suoritettavaksi poliisilain mukainen poliisitutkinta tai esitutkintalain mukainen esitutkinta tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Tiedusteluvaltuutetun tiedonhankinnassa ei ole vastaavan kaltaista loppulausunnon antamismahdollisuutta kuin esimerkiksi esitutkinnassa. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 13 §:ään on kirjattu kuulemisperiaate, vaikkakin kuulemisvelvollisuus seuraa jo yleisistä hyvän hallinnon periaatteista. Tiedusteluvaltuutettu hankkisi kuulemisen avulla käsiteltävänään olevan asian ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja ja selvityksiä. Säännös vastaisi pääosiltaan sitä, mitä valvottavan kuulemisesta on säädetty eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 9 §:ssä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 5 §:ssä. Tiedusteluvaltuutetun kuulemisvelvollisuus ei poistaisi sitä, että kuultua tahoa voitaisiin kuulla uudelleen esimerkiksi esitutkintaan ilmoittamisen tai esitutkinnan yhteydessä.

Lakiehdotuksen 15 §:n 5 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että tiedusteluvaltuutettu ei voisi määrätä tiedustelutietoja hävitettäviksi, jos hän ilmoittaisi asian esitutkintaan. Poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa ja sotilastiedustelusta annettavassa laissa säädettäisiin tiedustelumenetelmällä saatujen tietojen hävittämisestä. Viestien ja tietojen hävittämisestä ei seuraisi, että asiasta ei jäisi mitään merkintöjä asiakirjoihin. Laillisuusvalvonnan toteuttamisen ja oikeusturvan toteutumisen vuoksi olisi välttämätöntä, että jokainen hävitystapahtuma ja sen peruste dokumentoitaisiin riittävällä tavalla. Siitä, millä tavalla ja tarkkuudella viestien ja tietojen hävittäminen kirjattaisiin, säädettäisiin poliisilain 5 a luvun 62 §:n, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 27 §:n ja sotilastiedustelusta annettavan lain 115 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella. Näin ollen tiedusteluvaltuutetulle ei ole katsottu olevan välttämätöntä säätää toimivaltaa antaa tiedustelutietojen säilyttämismääräyksiä laillisuusvalvontatoimenpiteiden suorittamiseksi. Mainitusta seikasta ei ole kuitenkaan estettä säätää tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain 15 §:n 5 momentin yhteydessä.

Rikostorjuntaan ilmoittaminen

Oikeusasiamiehen mielestä voisi olla perusteltua, että rikostorjuntaan ilmoittamisesta ja jopa ilmoittamatta jättämisestä tulisi tehdä poliisilain 5 a luvun 61 §:n ja sotilastiedustelulain 105 §:n mukainen ilmoitus tiedusteluvaltuutetulle.

Tiedusteluviranomaisten ilmoitusvelvollisuuksista sääntely on osa siviili- ja sotilastiedusteluesityksiä. Näissä esityksissä ehdotettuihin ilmoitusvelvollisuuksiin ei ole sisällytetty ilmoitusvelvollisuutta asian rikostorjuntaan ilmoittamisesta. Tiedusteluvaltuutetulla on toimivalta valvoa myös sitä, että luovutetaanko tietoja rikostorjuntaan ja noudatetaanko tässä menettelyssä tiedustelulainsäädäntöä. Tämän toimivallan käyttö ei edellytä sitä, että valtuutettu saisi tapauskohtaisia ilmoituksia rikostutkintaan ilmoittamisesta.

Tiedusteluvaltuutetun vuosikertomuksen julkinen osa

Effin mielestä tiedusteluvaltuutetun kertomuksen julkinen osuuden sisältö pitäisi määritellä tarkemmin, jotta riittävä avoimuus voidaan turvata.

Valtuutetun vuosikertomuksen julkisen osan sisältöä on avattu lakiehdotuksen 19 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Vuosikertomus ja sen käsittely olisi olennainen osa tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun välistä yhteydenpitoa. Vuosikertomuksen sisällön muotoutumisessa olisi kyse vuoropuhelusta parlamentaarisen valvonnan ja tiedusteluvaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan välillä. Näin ollen kyseessä ei olisi lainsäädännöllä täysin haltuun otettavasta asiasta. Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta ohjaisi osaltaan sitä, mitä tietoa vuosikertomuksen julkiseen osaan on tarkoituksenmukaista sisällyttää.